

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE  
PRÁVNICKÁ FAKULTA  
KATEDRA PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

Posuzování vlivu na životní prostředí

Andrej Zelenka

Praha 2012

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

CHARLES UNIVERSITY IN PRAGUE  
FACULTY OF LAW  
ENVIRONMENTAL LAW DEPARTMENT

**THESIS**

The Environmental Impact Assessment

Andrej Zelenka

Prague 2012

The thesis supervisor: JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

**PROHLÁŠENÍ:**

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány. Práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 6. 1. 2012

-----  
Andrej Zelenka

## Obsah:

Obsah:	- 0 -
Úvod	- 1 -
1. Pojem, vznik a základní principy procesu EIA	- 3 -
1.1 Pojem a vznik procesu EIA	- 3 -
1.2 Základní principy procesu EIA	- 4 -
2. Právní úprava procesu EIA v mezinárodním právu	- 8 -
2.1 Espoo konvence	- 8 -
2.2 Aarhuská úmluva	- 10 -
3. Právní úprava procesu EIA v evropském právu	- 14 -
3.1 Směrnice Rady Evropských společenství 85/337/EHS	- 14 -
4. Vývoj právní úpravy procesu EIA v České republice	- 18 -
5. Právní úprava procesu EIA dle zákona 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů	- 21 -
5.1 Systematika, předmět a účel ZPV	- 21 -
5.2 Rozsah, předmět a způsob posuzování vlivů	- 22 -
5.3 Účastníci procesu EIA	- 23 -
5.4 Jednotlivé fáze procesu EIA	- 26 -
5.4.1 Předběžné projednání	- 26 -
5.4.2 Oznámení	- 26 -
5.4.3 Zjišťovací řízení	- 27 -
5.4.4 Dokumentace	- 29 -
5.4.5 Posudek, veřejné projednání	- 30 -
5.4.6 Stanovisko	- 31 -
5.5 Prováděcí a související právní předpisy	- 33 -
6. Posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice České republiky	- 35 -
7. Proces EIA a soustava Natura 2000	- 37 -
8. Vztah procesu EIA k navazujícím správním řízením	- 40 -
8.1 Regulační plán	- 40 -
8.2 Územní rozhodnutí	- 42 -
8.3 Stavební řízení	- 43 -
8.4 Integrovaná prevence a omezování znečišťování	- 44 -
8.5 Integrace procesu EIA do povolovacích řízení	- 45 -
9. Proces EIA a právo na informace	- 47 -
10. Proces EIA a účast veřejnosti	- 50 -
10.1 Účast veřejnosti v rámci jednotlivých fází procesu EIA	- 50 -
10.2 Účast veřejnosti v navazujících správních řízeních	- 51 -
11. Proces EIA a přístup k právní ochraně	- 53 -
Závěr	- 57 -
<b>Abstrakt</b>	- 62 -
<b>Abstract</b>	- 63 -
Seznam zkratk	- 64 -
Použitá literatura	- 65 -
Příloha č. 1 :	- 68 -

# Úvod

Předmětem mé diplomové práce je posuzování vlivu na životní prostředí. Jedná se o nástroj ochrany přírody, prostřednictvím kterého se identifikují a zhodnocují možné významné vlivy realizace lidské činnosti na životní prostředí. Posuzování vlivu se dělí na dva typy podle toho, zda jsou posuzovány koncepce či konkrétní projekty. Ve své diplomové práci se budu zabývat druhým zmíněným typem – tedy projektovému posuzování.

Toto téma jsem si zvolil zejména z důvodu svého zájmu o problematiku vztahu ochrany přírody a hospodářského rozvoje. Zároveň se domnívám, že se jedná o téma velice aktuální vzhledem k vývoji právní úpravy v této oblasti, k úzké vazbě na problematiku účasti veřejnosti na environmentálním rozhodování i k frekventovanosti procesu EIA v praxi (viz příloha č. 1 diplomové práce).

Hlavním cílem mé diplomové práce je rozbor platné právní úpravy procesu posuzování vlivů na životní prostředí v kontextu mezinárodních dokumentů a evropské právní úpravy. Zaměřím se především na analýzu sporných otázek souvisejících s tímto institutem – zejména v souvislosti s nedostatečnou transpozicí mezinárodních požadavků týkajících se participace veřejnosti. Na základě této analýzy se pak pokusím nastínit možné způsoby nápravy.

V úvodní části diplomové práce se budu zabývat okolnostmi vzniku posuzování vlivů na životní prostředí a základními principy, které jej charakterizují. Dále provedu analýzu nejdůležitějších mezinárodních dokumentů a evropské právní úpravy. Následuje stručná charakteristika historického vývoje právní úpravy procesu posuzování vlivů v České republice a rozbor platné právní úpravy obsažené v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. V této části se budu především snažit vymezit základní pojmy a popsat jednotlivé fáze procesu posuzování. Poté se zmíním i o dvou speciálních případech – o mezistátním posuzování a tzv. naturovém posuzování.

V další části přiblížím vztah procesu posuzování vlivů na životní prostředí a navazujících správních řízení a rovněž možnosti integrace těchto postupů s ohledem na chystanou novelu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve

znění pozdějších předpisů. Následně se budu věnovat problematice účasti veřejnosti na procesu posuzování vlivů. Jelikož česká právní úprava v této oblasti podle názoru Evropské komise stále není v souladu s evropskou úpravou, zaměřím se na sporná procesní ustanovení o přístupu dotčené veřejnosti k navazujícím řízením a k soudní ochraně, přičemž se budu snažit zohlednit aktuální judikaturu. V závěru své diplomové práce shrnu sporné oblasti úpravy posuzování vlivů na životní prostředí a pokusím se nastínit možná řešení i budoucí vývoj.

Tato diplomová práce vychází z právního stavu ke dni 20. 12. 2011.

# 1. Pojem, vznik a základní principy procesu EIA

## 1.1 Pojem a vznik procesu EIA

Ve 20. století došlo k rychlému technologickému pokroku a obrovskému nárůstu výstavby. V důsledku toho se zvýšila poptávka po nerostných surovinách i volných plochách pro realizaci stavebních záměrů. Tento proces ovšem nebyl ve svých počátcích dostatečně právně regulován a proto docházelo i k enormnímu zatížení životního prostředí. Změna přístupu nastala až v době, kdy se důsledky ekologických havárií a nezvratných změn ekosystému začaly přímo dotýkat kvality lidského života. Snaha o regulaci a reakci na tento stav znamenala počátek rozvoje práva životního prostředí na národní i mezinárodní úrovni. Byly právně zakotveny jednotlivé nástroje, které zajišťují ochranu jednotlivých složek životního prostředí (např. ochrana vod, půd či ovzduší – tzv. vertikální ochrana). Neméně důležitým prostředkem ochrany se postupně staly i nástroje průřezové, které zajišťují ochranu životního prostředí jako celku (posuzování vlivů projektů a koncepcí na životní prostředí, integrovaná ochrana životního prostředí, územní plánování – tzv. horizontální ochrana).<sup>1</sup>

Jedním z nejdůležitějších horizontálních nástrojů ochrany životního prostředí je posuzování vlivů na životní prostředí. Jedná se o specifický proces, prostřednictvím kterého se zkoumají a vyhodnocují možné dopady lidských činností na životní prostředí. Tyto dopady se posuzují před tím, než dojde k realizaci činností a než je vydáno povolení k realizaci. Výsledkem tohoto procesu je shromáždění informací o projektech, jejich posouzení a případné omezení či vyloučení negativních vlivů (formou stanovení závazných podmínek v povolujícím rozhodnutí).<sup>2</sup> Posuzování vlivů na životní prostředí je aplikováno na dvou úrovních:

- koncepční (strategické) posuzování: posouzení vlivů realizace koncepčních dokumentů a plánů (tzv. SEA - Strategic Environmental Assessment)

---

<sup>1</sup> Viz Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 35.

<sup>2</sup> Viz Dvořák, L.: *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. vydání. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2005, 192 s.: str. 7.

- projektové posuzování: posouzení vlivů konkrétních záměrů (tzv. EIA - Environmental Impact Assessment)<sup>3</sup>

Institut posuzování vlivů na životní prostředí byl poprvé právně zakotven v USA, a to v zákoně o národní politice v oblasti životního prostředí (NEPA – *National Environmental Policy Act*) z roku 1969. Tento zákon upravil cíle a nástroje národní politiky ochrany životního prostředí a nové pravomoci federálních úřadů ke splnění a vymáhání stanovených cílů. Zároveň byla zřízena odborná rada (*Council on Environmental Quality*), jejímž úkolem je dohled, zpracování výročních zpráv a koordinace činnosti jednotlivých úřadů v oblasti hodnocení vlivů na životní prostředí.<sup>4</sup> Další státy (mezi prvními Austrálie, Kanada a Nový Zéland) začaly přejímat institut posuzování vlivů do svých právních řádů zejména po Stockholmské konferenci OSN o lidském životním prostředí v roce 1972. Mezi první evropské státy, které zakotvily proces EIA, patří Francie (1976) Spolková republika Německo (1976) a Nizozemsko (1979). V České republice byl tento institut zaveden v roce 1992. V této oblasti bylo přijato několik mezinárodních úmluv a k harmonizaci procesu posuzování vlivů na životní prostředí došlo i na úrovni evropské legislativy.

## ***1.2 Základní principy procesu EIA***

Důležitým východiskem pro bližší pochopení, interpretaci a aplikaci institutu posuzování vlivů na životní prostředí jsou právní principy, které jsou zakotveny jednak v mezinárodních dokumentech či předpisech EU, jednak v české právní úpravě. Tyto principy lze rozdělit na principy obecně platné pro celé odvětví práva životního prostředí a na principy zvláštní, které jsou úzce spojeny jen se samotným institutem posuzování vlivů. Mezi obecné principy patří princip trvale udržitelného rozvoje, princip prevence, princip předběžné opatrnosti, princip komplexnosti a integrované

---

<sup>3</sup> Při posuzování vlivů konkrétních záměrů se vychází z výsledků procesu SEA, neboť z časového hlediska probíhá nejdříve projektové posuzování. V rámci procesu SEA jsou posuzovány vzhledem k povaze strategických dokumentů širší aspekty životního prostředí. Oznamovatelem jsou v tomto případě orgány veřejné správy.

<sup>4</sup> <http://www.epa.gov>



ochrany, princip informovanosti a účasti veřejnosti.<sup>5</sup> Mezi principy zvláštní lze pak zařadit princip porovnání jednotlivých variant, princip efektivnosti a včasnosti či princip transparentnosti a důvěryhodnosti.<sup>6</sup>

### **Princip trvale udržitelného rozvoje**

Princip trvale udržitelného rozvoje je poprvé zmíněn ve zprávě o životním prostředí z roku 1987 vypracované Světovou komisí pro životní prostředí a rozvoj pod názvem Naše společná budoucnost (*Our common future*). V naší právní úpravě je zakotven v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále ZŽP). Jedná se o takový rozvoj, který umožňuje uspokojení současných potřeb bez ohrožení možnosti budoucí generace uspokojovat své vlastní potřeby. Stav životního prostředí je důležitou podmínkou pro dynamiku rozvoje společnosti v rovině ekonomické a sociální. K zajištění trvale udržitelného rozvoje je proto nutné najít určitý soulad mezi těmito oblastmi.<sup>7</sup>

### **Princip prevence**

Princip prevence je jedním ze zásadních principů obecného práva. V oblasti práva životního prostředí má pak vzhledem k charakteru tohoto právního odvětví mimořádný význam, neboť důsledky poškození životního prostředí jsou často nenapravitelné a nevratné.<sup>8</sup> Podstata tohoto principu spočívá v tom, že je třeba vyhodnotit možné dopady činností před jejich realizací za účelem předcházení či odvrácení negativních následků poškození životního prostředí a na základě tohoto hodnocení učinit vhodná opatření. Dosahuje se tak i vyšší efektivnosti, neboť náklady na tato vhodná opatření jsou mnohem nižší, než případné náklady na nápravu negativních důsledků realizace činností. Proces posuzování vlivů je významným prostředkem k zajištění principu prevence. V rámci tohoto procesu dochází k hodnocení

---

<sup>5</sup> PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., DUDOVÁ, J., JANČÁŘOVÁ, I., TKÁČIKOVÁ, J. *Právo životního prostředí: I. díl. 2. přepracované vyd.* Brno: Masarykova univerzita, 2009, str. 175.

<sup>6</sup> [http://www.unescap.org/drpad/vc/orientation/M8\\_1.htm](http://www.unescap.org/drpad/vc/orientation/M8_1.htm)

<sup>7</sup> Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 51.

<sup>8</sup> Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 52.

jednotlivých variant záměru z hlediska jejich možného nepříznivého vlivu na životní prostředí v době před realizací samotného záměru. Cílem hodnocení je pak zamezení či minimalizace zjištěných negativních vlivů.

### **Princip předběžné opatrnosti**

Tento princip je specifickým projevem principu prevence, od kterého se odlišuje prvkem nejistoty.<sup>9</sup> V ust. § 13 ZŽP je definován tak, že „*lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.*“ Z pohledu procesu posuzování vlivů na životní prostředí se tento princip uplatňuje v rámci rozhodování, zda a za jakých podmínek realizovat konkrétní záměr, aby případný negativní vliv realizace záměru byl co nejmenší.

### **Princip komplexnosti a integrované ochrany**

Princip komplexnosti a integrované ochrany zohledňuje skutečnost, že negativní ovlivnění jedné složky životního prostředí může mít za následek poškození jiných složek. Z tohoto důvodu je třeba na jednotlivé složky pohlížet jako na jeden ucelený systém. Integrovaná ochrana tohoto systému pak musí zahrnovat různé právní, technické, ekonomické a další prostředky, které je třeba aplikovat souběžně a koordinovaně. Projevem principu komplexnosti a integrované ochrany v rámci procesu EIA je fakt, že všechny potencionální vlivy musí být posouzeny nejen samostatně, ale i komplexně ve všech souvislostech.

### **Princip informovanosti a účasti veřejnosti**

Dalším významným a nezastupitelným principem práva životního prostředí je princip informovanosti a účasti veřejnosti. Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí je zajištěna přístupem k informacím, možností efektivní a včasné účasti veřejnosti na environmentálním rozhodování, přístupem k prostředkům právní ochrany či účasti na přípravě právních předpisů. Z hlediska procesu posuzování vlivů má

---

<sup>9</sup> Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 53.

veřejnost k dispozici několik způsobů, jak se může aktivně účastnit. Jedná se například o možnost volně nahlížet do zveřejněných dokumentů, účastnit se veřejného projednání posudku či dokumentace, uplatňovat své připomínky, nebo účastnit se při splnění podmínek navazujících povolovacích řízení.

### **Princip porovnání jednotlivých variant**

Tento princip je založen na srovnání jednotlivých studovaných variant řešení projektu předložených investorem z hlediska možného vlivu na životní prostředí či obyvatelstvo tak, aby byl případný negativní dopad realizace zvoleného projektu minimální.

### **Princip efektivnosti a včasnosti**

Princip efektivnosti a včasnosti procesu posuzování vlivů znamená, že mají být posuzovány jen ty činnosti, jejichž realizace by mohla mít závažný vliv na životní prostředí. To je v praxi zajištěno především prostřednictvím zjišťovacího řízení. Celý proces by pak měl co nejméně časově i finančně zatěžovat jak oznamovatele, tak i jiné zúčastněné subjekty. Měl by zároveň vést k takovým výsledkům a informacím, které lze dále využít v rámci povolovacích řízení.

### **Princip transparentnosti a důvěryhodnosti**

Projevem principu transparentnosti a důvěryhodnosti má být zajištění volného přístupu každého ke všem relevantním dokumentům a jiným podkladům. Samotný proces posuzování má být veden odborně, objektivně a nestranně.

## 2. Právní úprava procesu EIA v mezinárodním právu

Dopady lidské činnosti na životní prostředí v průběhu 20. století narůstaly obrovským tempem. Negativní vlivy této činnosti již nebyly problémem jen v průmyslových oblastech, ale začaly se projevovat na stále větších územích, která přesahovala hranice jednotlivých států. Postupně si začaly státy uvědomovat následky pasivního přístupu ke stavu životního prostředí, v důsledku čehož došlo ke společné snaze definování základních pravidel a standardů ochrany životního prostředí na mezinárodní úrovni. Do popředí zájmu se dostal i institut posuzování vlivů, což se projevilo snahou mezinárodních organizací (zejména spadajících pod Organizaci spojených národů) o trvalé zakotvení tohoto institutu na mezinárodní úrovni i v rámci národních úprav jednotlivých států.

Jako jeden z prvních mezinárodních dokumentů zmiňuje institut posuzování vlivů Deklarace z Rio de Janeiro o životním prostředí a rozvoji (*The Rio Declaration on Environment and Development*). Zásada 17 této deklarace výslovně uvádí, že „*hodnocení vlivu činností na životní prostředí (EIA) jako nástroj uplatňovaný na celostátní úrovni musí být aplikováno na ty navrhované aktivity, které by pravděpodobně mohly mít závažný negativní dopad na životní prostředí a které jsou předmětem rozhodování odpovídajících státních orgánů.*“ Dalším mezinárodním dokumentem, který se posuzování vlivů věnuje, je Agenda 21<sup>10</sup>. V rámci této kapitoly se budu dále věnovat dvěma nejdůležitějším mezinárodním úmluvám přijatým v této oblasti.

### 2.1 Espoo konvence

První mezinárodní úmluvou v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí se stala Úmluva Evropské hospodářské komise OSN o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících státní hranice (*Convention on Environmental Impact Assessment*

---

<sup>10</sup> Oba dokumenty (Deklarace i Agenda 21) byly schváleny v roce 1992 na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji v brazilském Rio de Janeiro.

*in a Transboundary Context*), která byla sjednána 25. února 1991 ve finském Espoo. Česká republika ji ratifikovala dne 26. května 2001. „*Na základě této mnohostranné úmluvy je možné uzavírat dvou či vícestranné smlouvy k prohloubení základního smluvního rámce a spolupráce.*“<sup>11</sup>

Preambule Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících státní hranice (dále jen Espoo konvence) vytyčuje hlavní cíle. Patří mezi ně zejména rozvoj předvídavých politik, posílení monitoringu a zmírňování významných škodlivých dopadů na životní prostředí za účelem zabezpečení environmentálně šetrného a udržitelného rozvoje. Smluvní strany se zavázaly, že přijmou efektivní právní, administrativní či jiná opatření k předcházení, snížení či eliminaci významného škodlivého dopadu navrhovaných činností přesahujících hranice států. Smluvní strany mají povinnost včasné oznámit dotčeným stranám všechny relevantní informace týkající se navrhované činnosti, což je důležitým předpokladem jejich aktivní účasti na procesu posuzování vlivů. Výjimka z informační povinnosti je stanovena u informací týkajících se jednak průmyslového a obchodního tajemství, jednak národní bezpečnosti.

Velký důraz je v Espoo konvenci kladen na účast veřejnosti v průběhu celého procesu posuzování vlivů – a to jak veřejnosti strany původu, tak i veřejnosti dotčené strany v oblastech, které mohou být pravděpodobně dotčeny. Veřejnost má právo účastnit se jednotlivých fází procesu hodnocení a podávat v rámci tohoto procesu připomínky či námítky, které musí být náležitě zohledněny ve výsledném rozhodnutí.

Dále Espoo konvence vymezuje požadavky na zpracování a obsah dokumentace posuzování vlivů na životní prostředí a postup při konzultacích na základě této dokumentace. Cílem konzultací má být porovnání potencionálních alternativ, stanovení opatření a forem spolupráce za účelem snížení možných dopadů.

Součástí Espoo konvence jsou rovněž přílohy. V příloze č. I se nachází seznam činností podléhajících procesu posuzování vlivů. Pokud navrhovaná činnost není v tomto seznamu uvedena, posuzuje se dle obecných kritérií (např. rozsah, umístění a účinky) napomáhajících určení environmentálního významu činností obsažených v příloze č. III. V příloze č. VII je pak zakotvena možnost předložení případných sporů souvisejících s aplikací či interpretací Espoo konvence k rozhodčímu soudu. V rámci

---

<sup>11</sup> Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 219.

řízení před tímto orgánem jsou strany sporu povinny poskytnout soudu potřebnou součinnost. Rozhodnutí rozhodčího soudu je definitivní a zavazuje všechny účastníky sporu.

## **2.2 Aarhuská úmluva**

Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (*The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*) byla přijata v roce 1998 na konferenci ministrů životního prostředí regionu Evropské hospodářské komise OSN v dánském Aarhusu. Česká republika ji ratifikovala v roce 2004. Smluvní stranou této úmluvy se stala i Evropská společnost<sup>12</sup>.

Aarhuská úmluva vychází z obecných principů a východisek, které byly již dříve formulovány například ve Stockholmské deklaraci o životním prostředí člověka, v Deklaraci o životním prostředí a rozvoji z Rio de Janeiro či Evropské chartě o životním prostředí. Mezi hlavní východiska, která jsou uvedena v preambuli Aarhuské úmluvy, patří právo na příznivé životní prostředí a princip trvale udržitelného rozvoje. S cílem zajistit konkrétní realizaci těchto principů a posílit odpovědnost, transparentnost a osvětu v oblasti ochrany životního prostředí vznikla potřeba uznat větší roli občanů, nestátních organizací a soukromého sektoru v této oblasti. Aarhuská úmluva proto vytyčuje tyto tři hlavní pilíře:

- přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí
- možnost veřejnosti aktivně se podílet na rozhodovacích procesech
- přístup veřejnosti k právní ochraně v záležitostech životního prostředí

Důležitými pojmy, které jsou stěžejní pro aplikaci této úmluvy a jejichž definice se nachází v čl. 2, jsou pojmy informace o životním prostředí (nebo též environmentální

---

<sup>12</sup> Po ratifikaci Lisabonské smlouvy v roce 2009 se právním nástupcem Evropských společností stala Evropská unie.

informace) a veřejnost (respektive dotčená veřejnost). Environmentální informace lze chápat jako informace o stavu jednotlivých složek životního prostředí (např. voda, půda, přírodní stanoviště), o faktorech ovlivňujících životní prostředí (např. znečišťující látky, hluk či radiace), a o stavu lidského zdraví, bezpečnosti a životních podmínek.

Z hlediska procesu posuzování vlivů na životní prostředí je podstatné, že se environmentálními informacemi rozumí i informace o činnostech, opatřeních, politikách a plánech týkajících se životního prostředí. Veřejností se pak rozumí „jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizace nebo skupiny (pokud je to v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí).“<sup>13</sup> Pojem dotčená veřejnost je užší a jde o „veřejnost, která je (nebo může být) ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem“<sup>14</sup> (v praxi se bude jednat např. o ekologické organizace).

Aarhuská úmluva se snaží o zlepšení informovanosti veřejnosti o stavu životního prostředí. Mezi subjekty, po kterých lze požadovat environmentální informace, patří správní úřady (na vnitrostátní, regionální nebo jiné úrovni) a každá fyzická či právnická osoba, která je aktivní ve veřejné správě v oblasti ochrany životního prostředí. Vyjmenované subjekty zveřejňují informace z vlastní iniciativy (tzv. aktivní zveřejňování informací) nebo na základě žádosti podané veřejností (tzv. pasivní zveřejňování informací).

Pasivní způsob zveřejňování informací o životním prostředí (tedy zveřejňování na žádost) je upraveno v čl. 4. U žádostí nemusí být uveden důvod či prokázán nárok. Příslušné informace by měly být poskytnuty v požadované formě. Výjimku tvoří případy, kdy je již požadovaná informace zveřejněna v jiné formě, nebo není rozumné poskytnout informaci v jiné formě. V takovém případě je ovšem orgán veřejné správy povinen uvést důvody, proč poskytl informace v této formě. Pro poskytnutí informací je stanovena lhůta nejpozději do jednoho měsíce od podání žádosti. Tuto lhůtu lze ve výjimečných případech prodloužit na dva měsíce z důvodu složitosti či rozsahu požadované informace.

Článek 5 Aarhuské úmluvy upravuje shromažďování a šíření informací o

---

<sup>13</sup> Článek č. 2 odst. 4 Aarhuské úmluvy.

<sup>14</sup> Článek č. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy.

životním prostředí. Strany jsou povinny zajistit zřízení volně přístupných systémů pro poskytnutí informací (elektronické registry, databáze a veřejně přístupná kontaktní místa). Provozovatelé činností, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, musí být vedeni k tomu, aby pravidelně informovali o dopadech své činnosti (respektive svých produktů) na životní prostředí.

Dále jsou stanoveny případy, kdy orgán veřejné správy může zamítnout žádost o poskytnutí informací. Jedná se např. o případ, kdy požadovanou informaci orgán nemá, nebo pokud je žádost formulována příliš obecně. Mezi další důvody patří nepříznivé ovlivnění životního prostředí nebo obchodní a průmyslové tajemství. Uvedené důvody je však potřeba chápat velmi úzce a v souladu s veřejným zájmem. Orgán veřejné správy má povinnost při odmítnutí žádosti uvést důvody zamítnutí a informovat žadatele o možných opravných prostředcích.

Problematika účasti veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech, které se týkají životního prostředí, tvoří tzv. druhý pilíř Aarhuské úmluvy. Výčet specifických činností je obsažen v příloze I. Patří mezi ně i realizace záměrů, které podléhají procesu EIA. Kromě těchto činností smluvní strany mohou určit, že budou režimu Aarhuské úmluvy podléhat i ty navrhované činnosti, které nejsou uvedeny v příloze a mohou mít významný vliv na životní prostředí. Smluvním státům je umožněno neaplikovat ustanovení úmluvy o účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech. To je možné pouze v případech, kdy je tak stanoveno jejich vnitrostátní právní úpravou a pokud existuje domněnka, že by navrhované činnosti mohly nepříznivě ovlivnit bezpečnost smluvních států.

Smluvní strany jsou dále povinny přiměřeně, účinně a včasně informovat zainteresovanou veřejnost o celém procesu rozhodování o navrhované činnosti, a to individuálně či formou oznámení. Všechny relevantní informace musí být zveřejněny již v počáteční fázi rozhodování, kdy je možné se aktivně a účinně podílet na výběru různých alternativ navrhované činnosti. Zároveň má být zainteresované veřejnosti poskytnuty rozumné lhůty v rámci jednotlivých stádií rozhodování pro zajištění dostatku času na přípravu.

Bez zakotvení právní ochrany v právních rádech smluvních států by byla veškerá oprávnění vztahující se k právu na přístup k informacím a účast veřejnosti nevymahatelná. Proto tzv. třetí pilíř Aarhuské úmluvy tvoří ustanovení o přístupu



k právní ochraně. Smluvní strany mají dle čl. 9 odst. 1 povinnost „*zajistit každému, kdo se domnívá, že jeho žádost o informace byla neprávem zamítnuta či nedostatečně vyřízena, možnost dosáhnout přezkoumání před soudem nebo jiným nezávislým orgánem zřízeným zákonem.*“ Pokud vykonává tento přezkum soudní orgán, smluvní strany zajistí také možnost nového urychleného projednání orgánem státní správy či přezkumu nezávislým subjektem mimo soudní soustavu. Tento přezkum musí být poskytnut zdarma či za menší poplatek. Pro orgány veřejné správy, které mají požadovanou informaci k dispozici, jsou konečná odůvodněná rozhodnutí závazná. Vydaná rozhodnutí musí mít písemnou formu a být veřejně dostupná.

Dotčené veřejnosti by mělo být při splnění stanovených podmínek<sup>15</sup> zajištěno i právo na přezkum rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti v oblasti životního prostředí. Tento přezkum má provádět buď soudní orgán, nebo jiný nestranný orgán, který je zřízen zákonem. Zmíněné orgány pak provádí přezkum jak po stránce hmotné, tak i procesní.

---

<sup>15</sup> Viz čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy – „*osoby z řad dotčené veřejnosti mající dostatečný důvod (stanovený v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s požadavkem Aarhuské úmluvy zajistit dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně), nebo u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku.*“

### 3. Právní úprava procesu EIA v evropském právu

#### 3.1 Směrnice Rady Evropských společenství 85/337/EHS

Snaha o harmonizaci jednotlivých národních úprav ve věci posuzování vlivů záměrů na životní prostředí vedla v roce 1985 k vydání směrnice Rady Evropských společenství 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále Směrnice EIA). Na základě revize této směrnice a vzhledem k přijetí Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí překračujících hranice států (Úmluva z Espoo) vznikla později potřeba novelizovat předchozí znění Směrnice EIA za účelem zpřesnění a vhodnějšího uspořádání některých ustanovení. Stalo se tak směrnicí Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997 a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003.

V preambuli směrnice EIA (ve znění pozdějších novelizací), je zdůrazněn princip prevence<sup>16</sup>. Povolení k realizaci určitého záměru by tedy mělo být vydáno pouze tehdy, pokud budou v procesu hodnocení na základě přiměřených informací posouzeny možné významné vlivy na životní prostředí a případně stanoveny účinná opatření, která by minimalizovala negativní vlivy. Tento proces může být dle čl. 2 Směrnice EIA zahrnut do již existujících povolovacích řízení, nebo může být zavedeno řízení speciální<sup>17</sup>.

Předmět posuzování je vymezen v čl. 3 Směrnice EIA. Posuzován má být přímý i nepřímý vliv na lidské bytosti, faunu, flóru, půdu, vodu, ovzduší, podnebí, krajinu, hmotný majetek a kulturní dědictví. Zároveň má být posuzován i vliv na vzájemné působení mezi těmito faktory.

Směrnice EIA dále rozlišuje 2 kategorie záměrů<sup>18</sup>, které by mohly mít významný

---

<sup>16</sup> „Nejlepší politika v oblasti životního prostředí spočívá spíše v předcházení vzniku znečištění prostředí nebo nepřipustnému zasahování do něj u zdroje než v následných snahách o omezování jejich vlivů.“

<sup>17</sup> Česká republika zvolila možnost odděleného procesu. Hlavním důvodem je zakotvení této koncepce již v rámci česko-slovenské legislativy v této oblasti, kdy došlo k rozdělení kompetencí mezi Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo pro místní rozvoj. V současné době se připravuje integrace procesu EIA do některých navazujících řízení. Viz blíže Petržílek, P., Guth, J., Týcová, G.: *Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. vyd. Praha: ARCH, 2002, str. 12.

<sup>18</sup> Záměrem se dle čl. 1 Směrnice EIA rozumí „provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl, nebo jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin.“

vliv na životní prostředí. V příloze I jsou uvedeny záměry, které mají povinně podléhat hodnocení (např. rafinérie surové ropy, jaderné elektrárny a další). V příloze č. II je pak výčet záměrů, u kterých má členský stát možnost určit, zda budou podléhat procesu posouzení (např. oblast pivovarnictví, lyžařské vleky a další).<sup>19</sup> Zároveň je stanovena povinnost vymezení základních prahových hodnot a kritérií, podle kterých se určí, který záměr bude podléhat posuzování. Mezi kritéria výběru, která jsou obsažena v příloze III Směrnice EIA, patří například rozsah záměru a jeho dopadu, množství produkovaného odpadu či míra rizika nehod.

Směrnice EIA umožňuje členským státům, aby ve výjimečných případech mohly vyjmout určitý záměr zcela z jejího režimu. Jedná se o záměry sloužící cílům národní obrany (za předpokladu, že by uplatnění směrnice mohlo tyto cíle negativně ovlivnit). Dalším případem jsou záměry, jejichž jednotlivé části jsou přijímány zvláštními vnitrostátními předpisy. Zcela nebo zčásti mohou také členské státy vyjmout určitý záměr z aplikace směrnice při výjimečných situacích. Členský stát by ovšem měl v těchto případech zvážit, zda by nevyhovovala jiná forma posouzení. Zároveň je stanovena povinnost zpřístupnit Evropské komisi i dotčené veřejnosti informace o důvodech vynětí z režimu směrnice a veškeré informace vztahující se k tomuto záměru.

Směrnice EIA se zabývá i situacemi, kdy by záměr mohl mít závažný vliv v jiném členském státě. V takovém případě musí být tomuto druhému státu co nejdříve (nejpozději při informování vlastní veřejnosti) poskytnuty všechny dostupné informace a dána přiměřená lhůta na oznámení, zda se zúčastní procesu posuzování<sup>20</sup>. Zároveň má být mezi dotýcnými členskými státy zahájeno jednání o možných vlivech překračujících hranice států a opatřeních, která mají minimalizovat či vyloučit tyto vlivy.

Jedním z nejdůležitějších aspektů, který Směrnice EIA dále upravuje, je účast veřejnosti a dotčených správních úřadů na procesu posuzování. Členské státy mají povinnost včasné poskytnout veřejnosti<sup>21</sup> informace o hodnoceném záměru, umožnit

---

<sup>19</sup> V souvislosti s vymezením záměrů, které dle Směrnice EIA podléhají procesu posuzování, lze jako zajímavost zmínit původní návrh předložený Evropskou komisí při přípravě Směrnice EIA v 80. letech. EK chtěla prosadit obligatorní proces EIA u realizace každého záměru spolufinancovaného z evropských fondů. Proti tomu se ovšem členské státy ostře postavily. Viz Krämer, L.: *E.C. environmental law*. 4. ed. London: Sweet, 2000, str. 114.

<sup>20</sup> Povinnost zpřístupnit informace a zajistit možnost podat v přiměřené lhůtě svá stanoviska pro daný záměr je stanovena i vůči správním orgánům a veřejnosti druhého členského státu.

<sup>21</sup> Veřejností se podle čl. 1 Směrnice EIA rozumí „jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizace nebo skupiny v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi.“

příslušným orgánům vyjádřit svá stanoviska k informacím a žádosti o povolení realizace záměru a zajistit možnost účastnit se procesu posuzování. V průběhu tohoto procesu (tedy v době před rozhodnutím o žádosti o povolení, kdy lze účinně zasahovat) má být zajištěno právo dotčené veřejnosti<sup>22</sup> vyjádřit své připomínky. Dále upravuje Směrnice EIA v článku 10a povinnost členských států umožnit dotčené veřejnosti, která má dostatečný zájem, nebo namítá porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku, dosáhnouti přezkumu rozhodnutí či jiných aktů, které podléhají ustanovením Směrnice EIA o účasti veřejnosti. Tento přezkum má vykonávat soudní či jiný nezávislý orgán.

Mnoho členských států EU mělo v minulosti (či stále má) problém s nedostatečnou transpozicí Směrnice EIA do svých právních řádů, v důsledku čehož dochází k porušení čl. 258 Smlouvy o fungování EU. V těchto případech Evropská komise (dále EK) nejdříve informuje o tomto porušení členský stát neformálním dopisem. Pokud k zaslaným výtkám stát neposkytne uspokojivé vyjádření, zašle mu následně EK tzv. odůvodněné stanovisko, ve kterém je stanovena lhůta ke zjednání nápravy nevyhovujícího stavu. Jestliže ovšem členský stát nápravu v této lhůtě nezdjedná, může EK podat žalobu k Soudnímu dvoru EU (dříve Evropský soudní dvůr, ESD). Pokud členský stát po odsuzujícím rozsudku neplní uložené povinnosti, může být postižen peněžitou sankcí (a to i opakovaně). Mezi nejčastější prohřešky členských států lze zařadit situace, kdy *„členské státy při stanovení prahových hodnot překračují svou míru svobody rozhodování tím, že zohledňují pouze některá kritéria výběru uvedená v příloze III, nebo některé záměry předem z procesu vyloučí.“*<sup>23</sup>

Další problém se týká především rozsáhlejších záměrů, kdy dochází k jejich rozdělení na několik menších částí tak, aby jednotlivé části nepodléhaly procesu posuzování. Časté jsou také nedostatky související se zajištěním účasti veřejnosti na

---

<sup>22</sup> Dotčenou veřejností se dle čl. 1 Směrnice EIA rozumí „veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními pro oblast životního prostředí, nebo která má na těchto řízeních určitý zájem.“

<sup>23</sup> ZPRÁVA KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ o uplatňování a účinnosti směrnice EIA (směrnice 85/337/EHS ve znění směrnic 97/11/ES a 2003/35/ES) KOM(2009) 378 v konečném znění, ze dne 23. 7. 2009, str. 5.  
Dostupná na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0378:FIN:CS:PDF>>.

rozhodovacích procesech.<sup>24</sup> Z důvodu nedostatečné transpozice Směrnice EIA v této oblasti byla odsouzena i Česká republika.<sup>25</sup>

Hlavním přínosem Směrnice EIA je harmonizace různých postupů posuzování vlivů v rámci EU a zajištění zohlednění environmentálních otázek v co nejčasnější fázi rozhodovacího procesu. K tomu lze připočít i větší transparentnost, kterou zabezpečuje účast veřejnosti i orgánů působících v oblasti životního prostředí.<sup>26</sup> V nejbližší době se dá očekávat příprava novelizace Směrnice EIA, která se bude snažit zajistit účinnější provádění této směrnice ve výše popsáných sporných oblastech. Konkrétnější harmonizace (např. formou stanovení minimálních lhůt pro jednotlivé fáze procesu posuzování) bude nepochybně provedena v rámci problematiky účasti veřejnosti.

---

<sup>24</sup> Viz ZPRÁVA KOMISE, str. 5.

<sup>25</sup> K tomu blíže v kapitole Proces EIA a přístup k právní ochraně.

<sup>26</sup> Viz ZPRÁVA KOMISE, str. 4.

## 4. Vývoj právní úpravy procesu EIA v České republice

Před rokem 1989 měla v Československu legislativa v oblasti ochrany životního prostředí spíše proklamativní charakter a tomu odpovídala i minimální vymahatelnost práva v této oblasti. Posun v přístupu k životnímu prostředí nastal až v 90. letech. Vedle společenských a politických změn a s ohledem na přijaté mezinárodní dokumenty vznikla potřeba určitým způsobem reagovat na zhoršování kvality životního prostředí a neřešené ekologické zátěže. Proto bylo přijato několik zákonů<sup>27</sup>, které měly přispět ke zlepšení dosavadního stavu (např. zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a další).

Proces EIA byl poprvé uveden v již zmiňovaném zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Jednalo se však o rámcový federální předpis, jenž především vymezoval hlavní pojmy a principy pro celou oblast ochrany životního prostředí a který počítal s podrobnější úpravou procesu EIA v republikových předpisech. V návaznosti na tento zákon byl následně přijat zákon České národní rady č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Hlavním specifikem úpravy v tomto zákoně bylo zakotvení procesu EIA jako samostatného procesu, který není součástí povolenacího řízení a neřídí se správním řádem. Na této konstrukci je založena i současná platná právní úprava a v rámci zemí EU ji lze považovat za spíše výjimečnou<sup>28</sup>. Zákon upravoval i posuzování koncepcí, avšak výčet posuzovaných koncepcí byl omezený.

V průběhu aplikace zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, se objevilo několik nedostatků. Patřilo mezi ně zejména nepřesné definování předmětu posuzování, pozdní a neúčinné zapojení veřejnosti a dotčených správních orgánů do procesu EIA, nepřesné či neúplné stanovení lhůt pro jednotlivé fáze procesu a nezavedení zjišťovacího řízení u staveb a jejich změn.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Jedním z navrhovaných pojetí přístupu k úpravě odvětví práva životního prostředí bylo i vytvoření jednotného kodexu životního prostředí. Výhodou tohoto řešení by nepochybně byla lepší přehlednost a lepší provázanost jednotlivých institutů. Kodex životního prostředí byl přijat např. ve Velké Británii, Švédsku, Maďarsku a v dalších státech. Blíže viz <[www.kodexzp.cz](http://www.kodexzp.cz)>.

<sup>28</sup> Viz Dvořák, L.: *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. vyd. Praha: ABF - nakladatelství ARCH, 2005, str. 9.

<sup>29</sup> Viz Petržílek, P., Guth, J., Týcová, G.: *Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. vyd. Praha: ARCH, 2002, str. 9.

Na základě snahy o odstranění těchto nedostatků a harmonizaci s právní úpravou EU byl v únoru roku 2001 přijat zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, který vstoupil v účinnost 1. 1. 2002. Tento zákon je ve znění pozdějších novel platný a účinný dodnes.

První novelizace zákona č. 100/2001 Sb. byla provedena zákonem č. 93/2004 Sb., který transponoval do českého právního řádu směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. Hlavním cílem této novely bylo začlenění posuzování vlivů koncepcí do tohoto zákona. Úpravu této problematiky totiž do nabytí účinnosti novely upravoval původní zákon č. 244/1992 Sb.

Následovala novela č. 163/2006 Sb., která provedla směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES, o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k soudní ochraně. Česká republika přijetím této novely reagovala na dopis Evropské komise o zahájení řízení o porušení Smlouvy o založení Evropského společenství v souvislosti s nesplněním včasné transpozice směrnice 2003/35/ES ve stanovené lhůtě. Kromě toho měla novela rovněž napravit nedostatečnou transpozici směrnice 85/337/EHS - zejména s ohledem na způsob aplikace tzv. prahových hodnot, podle nichž se určují záměry, které podléhají procesu posuzování. Dosavadní úprava totiž automaticky vylučovala z posuzování záměry, které se nacházely pod těmito prahovými hodnotami.<sup>30</sup>

Další novelizace byla provedena zákonem č. 186/2006 Sb., který reagoval na přijetí nového stavebního zákona.<sup>31</sup> V ust. §10i zákona o posuzování vlivů bylo nově upraveno, že pokud jde o posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí, má se postupovat dle stavebního zákona.

Další novelou se stal zákon č. 216/2007 Sb., jenž se snažil reflektovat negativní zkušenosti aplikace zákona 163/2006 Sb. Přijatá novela omezila povinnost podrobovat podlimitní záměry zjišťovacímu řízení. V důsledku této povinnosti se totiž zvýšil

---

<sup>30</sup> Blíže viz Důvodová zpráva k zákonu č. 163/2006 Sb. ze dne 9. 11. 2005.

<sup>31</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

počet zjišťovacích řízení, což vedlo k neúměrné administrativní, časové i finanční zátěži.<sup>32</sup>

Jen dílčí změny přinesly následující novely - zákon č. 124/2008 Sb., kterým se mění zákon o Rejstříku trestů a některé další zákony, zákon č. 223/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o volném pohybu služeb, a zákon č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech. Podstatnou novelizaci přinesl zákon č. 436/2009 Sb. Účelem této novely bylo zajištění plné kompatibility české právní úpravy s ustanovením Směrnice EIA upravujícím zajištění přístupu k právní ochraně. V rámci řízení o porušení Smlouvy o založení ES byl České republice vytýkán stav, kdy okruh účastníků procesu EIA nebyl shodný s okruhem účastníků řízení povolujícího řízení, a proto ne všechny subjekty měli možnost podat žalobu proti rozhodnutí o povolení záměru.<sup>33</sup> Tento rozpor avšak zmíněný zákon dle názoru Evropské komise plně nevyřešil, což vedlo k vypracování zatím poslední novely, která byla schválena Poslaneckou sněmovnou ČR v prosinci roku 2011 již v prvním čtení (k tomu blíže v kapitole Proces EIA a přístup k právní ochraně).

---

<sup>32</sup> Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 216/2007 Sb. z roku 2006.

<sup>33</sup> Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 436/2009 Sb. ze dne 26. 8. 2008.



## **5. Právní úprava procesu EIA dle zákona 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů**

### ***5.1 Systematika, předmět a účel ZPV***

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZPV), je rozdělen do tří částí, přičemž vlastní úpravu posuzování vlivů obsahuje pouze první část. Zbývající části se týkají změn jiných zákonů.

První část ZPV se dělí do tří hlav, které jsou dále rozčleněny na díly. Hlava I obsahuje ustanovení o předmětu úpravy, rozsahu posuzování a vymezení základních pojmů (1. díl). Navazuje úprava posuzování vlivů záměrů (2. díl) a koncepcí (3. díl) na životní prostředí. Hlava II je zaměřena na posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice České republiky a hlava III obsahuje společná a přechodná ustanovení, mezi která patří zejména úprava účasti veřejnosti na procesu posuzování a výkonu státní správy v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí. Důležitou součástí ZPV jsou jeho přílohy. Z hlediska procesu posuzování je stěžejní zejména příloha I, ve které jsou stanoveny záměry obligatorně podléhající procesu posouzení a záměry vyžadující zjišťovací řízení. Další přílohy vymezují náležitosti zjišťovacího řízení či jednotlivých dokumentů.

Předmětem úpravy ZPV je dle ust. §1 odst. 1 „*posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví a postup fyzických osob, právnických osob, správních úřadů a územních samosprávných celků při tomto posuzování.*“ Zákon obsahuje jak hmotněprávní ustanovení (posuzování vlivů na životní prostředí) tak procesní (postup při tomto posuzování).

Účel procesu posuzování vlivů na životní prostředí úzce souvisí s principem prevence, jenž je pro tento proces charakteristický a zásadní. Hlavním smyslem procesu posuzování vlivů na životní prostředí je získat odborný podklad pro vydání povoloovacího rozhodnutí či opatření v navazujících správních řízeních dle zvláštních předpisů (např. řízení podle stavebního zákona, atomového zákona či horního zákona).

## ***5.2 Rozsah, předmět a způsob posuzování vlivů***

Rozsah posuzování vlivů se vztahuje na veřejné zdraví a na životní prostředí. Zákon obsahuje výčet faktorů, které lze zahrnout pod pojem životní prostředí. Podle ust. §2 ZPV je tak třeba posoudit vlivy na živočichy, rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima, krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky. Zároveň je nutné posoudit vzájemné působení a souvislosti (a to nejen mezi těmito faktory, ale i vzájemné působení obyvatelstva a životního prostředí).

Předmětem procesu posuzování jsou pouze některé záměry<sup>34</sup>. Jedná se o ty záměry, které by mohly mít závažný vliv na životní prostředí. Pojem závažný vliv na životní prostředí není v ZPV přímo definován, avšak zákon obsahuje v příloze č. 1 výčet záměrů a jejich změn, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí. V této příloze jsou uvedeny 2 kategorie záměrů. Kategorii I tvoří záměry, které podléhají procesu posuzování vždy (v tomto případě se jedná o tzv. obligatorní posuzování). Kategorie II pak obsahuje záměry, které podléhají tomuto procesu až na základě výsledku zjišťovacího řízení. Pokud vzniknou pochybnosti o zařazení záměrů do některé z uvedených kategorií, je rozhodující vyjádření Ministerstva životního prostředí.

Předmětem posuzování jsou dále za podmínek stanovených v ZPV i změny všech záměrů uvedených v příloze č. 1, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení. Ve zjišťovacím řízení může být rovněž stanovena povinnost posuzovat i tzv. podlimitní záměry (tj. záměry, které by nespádaly do přílohy č. 1) v případech, kdy dojde na základě změny záměru k dosažení příslušné limitní hodnoty. Posuzování podléhají také stavby, činnosti a technologie, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody<sup>35</sup> mohou ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti (tzv. soustava Natura 2000). I v tomto případě je nutné, aby byla povinnost, zda je nutné posouzení vlivů, stanovena ve zjišťovacím řízení.

Zákon vymezuje předmět posuzování i negativně. V ust. §4 odst. 2 jsou stanoveny případy, ve kterých je záměr (nebo některá jeho část), za jiných okolností podléhající procesu posuzování vlivů, z tohoto režimu vyloučen. Jedná se o případ, kdy

---

<sup>34</sup> Záměrem se dle ust. §3 ZPV rozumí stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1.

<sup>35</sup> Stanovisko vydané dle 45h - 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

tak rozhodne vláda v případě nouzového stavu, stavu ohrožení a válečného stavu, z naléhavých důvodů obrany nebo plnění mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, a v případě, kdy záměr slouží k bezprostřednímu odvrácení důsledků nebo ke zmírnění nepředvídatelné události, která by mohla vážně ohrozit zdraví, bezpečnost, majetek obyvatelstva nebo životní prostředí. Jistou korekcí institutu vynětí z procesu posuzování je povinnost vlády přiměřeně informovat veřejnost a Evropskou komisi o důvodech rozhodnutí o vynětí. Vláda má v takovém případě zvážit možnost jiného posouzení za účasti veřejnosti (např. formou vyloučení některých fází procesu<sup>36</sup>). Možnost vyloučení z režimu procesu posuzování vlivů ZPV nepřipouští u těch záměrů, které podléhají mezistátnímu posuzování.

Způsob posuzování vychází z principu komplexnosti procesu EIA. Možné přímé i nepřímé vlivy provedení i neprovedení konkrétního záměru na životní prostředí jsou sledovány v průběhu všech časových etap až po ukončení celého procesu, přičemž za výchozí stav životního prostředí při posuzování se považuje stav v době oznámení záměru (tzv. referenční stav). Dle ust. §5 odst. 4 ZPV „posuzování záměru zahrnuje i návrh na opatření k vyloučení či snížení nepříznivých vlivů provedeného záměru na životní prostředí včetně zhodnocení předpokládaných účinků navrhovaných opatření.“

### **5.3 Účastníci procesu EIA**

Mezi účastníky procesu EIA patří oznamovatel, příslušný úřad, dotčené úřady, dotčené územně samosprávné celky, zpracovatelé dokumentace a posudku a rovněž veřejnost. V rámci procesu posuzování vlivů vystupuje oznamovatel (označován též investor) jako hlavní propagátor realizace určitého záměru. S tím souvisí i jeho snaha o co nejrychlejší a nejlevnější realizaci záměru, přičemž obvykle nebere v potaz v dostatečné míře případné dopady na životní prostředí. V roli odpůrce tak proti oznamovateli většinou stojí veřejnost, jež tímto způsobem hájí své právo na příznivé životní prostředí. Odborný a nestranný prvek pak představují správní úřady a osoby autorizované ke zpracování dokumentace a posudku.

---

<sup>36</sup> Viz Dvořák, L.: *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. vyd. Praha: ABF - nakladatelství ARCH, 2005, str. 35.

## **Oznamovatel**

Oznamovatelem se rozumí fyzická či právnická osoba (včetně státu či samosprávných celků), která hodlá provést záměr spadající do okruhu posuzovaných záměrů dle ZPV. Oznamovatel má při procesu posuzování vlivů výlučné postavení, neboť na základě jím podaného oznámení je celý proces posuzování zahájen a bez jeho účasti by se nemohl uskutečnit. Zároveň se oznamovatel účastní i navazujících povolovacích řízení.

## **Příslušný úřad**

Státní správu v oblasti posuzování vlivů vykonává Ministerstvo životního prostředí (dále jen MŽP) a krajské úřady v přenesené působnosti. MŽP má v oblasti posuzování vlivů postavení ústředního správního úřadu a vykonavatele vrchního státního dozoru. Zajišťuje posuzování některých záměrů uvedených v příloze č. 1 ZPV a těch záměrů, u nichž je oznamovatelem Ministerstvo obrany. Dále zajišťuje posuzování záměrů s možnými vlivy přesahujícími hranice států a rovněž těch záměrů, u nichž je sice příslušným orgánem orgán kraje, avšak MŽP si zvlášť vyhradilo posuzování do své působnosti. V souladu s evropskými předpisy poskytuje Evropské komisi informace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí. MŽP má také povinnost vést souhrnnou evidenci všech zahajovaných posuzování a evidenci některých dokumentů vypracovaných v rámci procesu EIA<sup>37</sup>. Do působnosti MŽP spadá i udělování a odnímání autorizace, vedení seznamu autorizovaných osob a zveřejňování tohoto seznamu jedenkrát za rok ve svém věstníku.

Krajské úřady zajišťují posuzování stanovených záměrů z přílohy č. 1. a vedou evidenci jimi vydaných stanovisek<sup>38</sup>. Dále mají povinnost každý rok zveřejnit seznam posudků a jejich zpracovatelů.

## **Dotčené správní úřady a dotčené územně samosprávné celky**

Dotčenými správními úřady v rámci procesu EIA jsou orgány státní správy nebo orgány samosprávy (na něž je výkon státní správy přenesen zákonem), které hají zájmy

---

<sup>37</sup> Konkrétně závěry zjišťovacího řízení a stanoviska EIA.

<sup>38</sup> Kopie stanovisek a závěrů zjišťovacího řízení zasílají krajské úřady MŽP, které je zařadí do souhrnné evidence.

chráněné zvláštními právními předpisy a jejichž územně správní obvod alespoň zčásti tvoří dotčené území<sup>39</sup>. Za dotčené územní samosprávné celky lze pak označit obce a vyšší územně samosprávné celky (kraje), jejichž správní obvod tvoří alespoň zčásti dotčené území. Dotčené správní úřady a územně samosprávné celky se zapojují do procesu EIA například formou vyjádření k oznámení či dokumentaci. Dále je možné zmínit, že se tyto subjekty podílejí na zveřejňování relevantních dokumentů souvisejících s posuzováním vlivů.

### **Zpracovatelé dokumentace a posudku**

Zpracovatelem dokumentace či posudku může být pouze tzv. autorizovaná osoba. Tou se rozumí fyzická osoba, která je držitelem autorizace (udělované MŽP na dobu 5 let) při splnění podmínek stanovených v ZPV. Mezi tyto podmínky patří například bezúhonnost, odborná způsobilost nebo praxe v oboru po dobu nejméně 3 let. Hlavním úkolem autorizované osoby v procesu EIA je zpracování dokumentace a posudku. Může se také účastnit veřejného projednání a zodpovídat odborné dotazy týkající se vypracovaných dokumentů.

### **Veřejnost**

ZPV používá v souvislosti s účastí veřejnosti v procesu EIA pojem „každý“. Zúčastnit se tak může každá fyzická nebo právnická osoba (např. obec, obecně prospěšná společnost, nadace a další). Veřejnost má v rámci jednotlivých fází procesu posuzování k dispozici několik způsobů, jak se může aktivně zapojit. Patří mezi ně například uplatňování práva na informace o probíhajícím procesu či právo vyjádřit se k vypracovaným dokumentům.

V souvislosti s účastenstvím veřejnosti na procesu EIA je potřeba rovněž upozornit na fakt, že okruh účastníků je jinak upraven u navazujících správních řízení, kdy je účastenství omezeno jen na určitou část veřejnosti splňující zákonné podmínky<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> V ust. §3 ZPV je výslovně uvedena Česká inspekce životního prostředí. Dotčenými správními úřady jsou v závislosti na posuzovaném záměru také např. obecní úřady z hlediska ochrany ovzduší dle zákona č. 86/2002 Sb., či Ministerstvo zemědělství z hlediska ochrany vod dle zákona č. 254/2001 Sb.

<sup>40</sup> K tomu blíže v kapitole Proces EIA a účast veřejnosti.

## **5.4 Jednotlivé fáze procesu EIA**

### **5.4.1 Předběžné projednání**

Před podáním oznámení se oznamovatel (investor) může obrátit na příslušný správní úřad a předběžně s ním (případně s dalšími subjekty) projednat uvažovaný záměr. Hlavním smyslem tohoto projednání je možnost seznámit se s případnými překážkami či připomínkami, které by se mohly v průběhu procesu posuzování objevit. Zejména u rozsahově větších a složitějších záměrů (jako je například stavba jaderné elektrárny) se jedná o efektivní nástroj, jak urychlit a zjednodušit celý proces EIA.

Předmětem tohoto projednání může být například také to, zda se vůbec jedná o záměr, který podléhá režimu ZPV. Jak již bylo zmíněno, v případě pochybností o zařazení záměru je dle ust. §23 odst. 3 ZPV rozhodující vyjádření MŽP.

### **5.4.2 Oznámení**

ZPV ukládá každému, kdo chce realizovat určitý záměr, který je předmětem posuzování dle tohoto zákona, povinnost předložit příslušnému úřadu oznámení záměru<sup>41</sup>. Oznamovatelem může být fyzická i právnická osoba (nejčastěji soukromý investor či provozovatel, ale i stát či územně samosprávné celky). Příslušným úřadem je dle ust. §21 a 22 ZPV Ministerstvo životního prostředí či orgán kraje v přenesené působnosti, v jehož územně správním obvodu je záměr navržen. V případě, že je záměr navrhován na území více krajů, má oznamovatel povinnost zaslat oznámení Ministerstvu životního prostředí, které určí, který krajský úřad je příslušný k provedení posouzení.

Oznámením se rozumí základní popis záměru a porovnání studovaných variant<sup>42</sup>. Jeho náležitosti jsou stanoveny v příloze č. 3 ZPV. Mezi tyto náležitosti patří např. rozsah a umístění záměru, stručný popis technologického řešení či charakteristika

---

<sup>41</sup> Povinnost podat oznámení je stanovena i u podlimitních záměrů. Na základě tohoto oznámení příslušný úřad sdělí do 15 dnů od podání oznámení oznamovateli, zda bude tento podlimitní záměr podléhat zjišťovacímu řízení.

<sup>42</sup> ZPV nestanovuje povinnost zohledňovat v oznámení varianty záměru (včetně důvodů volby určité varianty), pokud nebyly oznamovatelem studovány. Viz Dvořák, L.: *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. vyd. Praha: ABF - nakladatelství ARCH, 2005, str. 29.

a odhad možných vlivů na veřejné zdraví a životní prostředí. Jako přílohu musí oznámení obsahovat vyjádření příslušného stavebního úřadu k záměru z hlediska územně plánovací dokumentace.

Zákon umožňuje oznamovateli předložit oznámení s obsahem a rozsahem podle přílohy č. 4 ZPV (tedy s náležitostmi dokumentace). U některých záměrů a změn záměrů (týká se především záměrů z kategorie I v příloze č. 1) mohou oznamovatelé dokonce místo oznámení předložit dokumentaci vlivů záměru na životní prostředí<sup>43</sup>. Hlavní výhodou tohoto postupu je nepochybně urychlení celého procesu EIA a rovněž finanční úspora.

Oznamovatel předkládá oznámení ve dvou formách, a to písemně a v elektronické podobě. Pokud oznámení splňuje všechny náležitosti<sup>44</sup>, příslušný úřad zajistí zaslání kopie oznámení s žádostí o vyjádření dotčeným správním úřadům a územním samosprávným celkům Zároveň zveřejní informace o oznámení do 7 pracovních dnů ode dne jeho obdržení na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků, na internetu a alespoň jedním obvyklým způsobem v dotčeném území (např. v místním tisku). Do 20 dnů ode dne zveřejnění<sup>45</sup> může každý podat své písemné vyjádření, k nimž ovšem příslušný úřad nemusí přihlížet.

### 5.4.3 Zjišťovací řízení

Další fází procesu EIA je zjišťovací řízení, které se zahajuje na základě oznámení a je prováděno podle kritérií stanovených v příloze č. 2 ZPV. Zákon rozlišuje dvě fáze tohoto řízení podle toho, zda se jedná o obligatorně posuzované záměry či jiné záměry.

V rámci tzv. screeningu se u záměrů uvedených v příloze č. 1 kategorie II nebo u změn již realizovaných záměrů zkoumá, zda tyto činnosti mohou mít významný vliv na

---

<sup>43</sup> Zpracovávat dokumentaci či oznámení s obsahem a rozsahem podle přílohy č. 4 mohou dle ust. § 19 ZPV pouze tzv. autorizované osoby.

<sup>44</sup> ZPV neobsahuje žádné ustanovení, které by upravovalo situaci, kdy by podané oznámení neobsahovalo všechny předepsané náležitosti. Pokud by taková situace nastala, zřejmě by se postupovalo dle ust. §37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb. (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále SŘ), kdy by příslušný správní orgán oznamovateli pomohl nedostatky odstranit, nebo by ho vyzval k jejich odstranění a poskytl mu k tomu přiměřenou lhůtu. Viz Petržílek, P., Guth, J., Týcová, G.: *Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. vyd. Praha: ARCH, 2002, str. 42.

<sup>45</sup> U dotčených orgánů a dotčených územních samosprávných celků začíná tato lhůta běžet až ode dne, kdy jim byla kopie oznámení doručena.

životní prostředí. Na základě výsledků tohoto zjišťování příslušný úřad poté stanoví, zda bude záměr dále posuzován dle ZPV.

Druhá fáze zjišťovacího řízení (tzv. scoping) se týká záměrů uvedených v příloze č. 1 kategorie I (obligatorně posuzovaných záměrů) i výše zmíněných fakultativně posuzovaných záměrů, u nichž bylo v první fázi stanoveno, že budou dále posuzovány dle ZPV. Hlavním cílem scopingu je upřesnění informací, které bude vhodné uvést do dokumentace, přičemž se zohledňuje povaha a druh záměru, možný vliv záměru na životní prostředí a současný stav poznání.

Konečným výstupem zjišťovacího řízení je pak písemný závěr, jenž obsahuje i vypořádání připomínek obdržených ve vyjádřeních k oznámení. Tento závěr nemá povahu správního rozhodnutí dle SŘ. V souvislosti s tím je nutné upozornit na podstatný problém, který spočívá v nemožnosti přímého přezkumu tohoto aktu prostřednictvím opravných prostředků dle SŘ či správní žaloby dle SŘS. Závěr zjišťovacího řízení podléhá soudnímu přezkumu jen v rámci žaloby proti povolujícímu rozhodnutí pro určitý záměr<sup>46</sup>. V praxi tak může nastat situace, kdy příslušný úřad vyloučí na základě závěru zjišťovacího řízení určitý záměr z režimu posuzování, ačkoli by tento záměr mohl významně ovlivnit životní prostředí. Veřejnost pak nemá žádný přímý prostředek, jak tento stav včasné zvrátit. Jako příklad lze uvést plánovanou výstavbu spalovny komunálního odpadu v Chotíkově v Plzeňském kraji. Krajský úřad v Plzni vydal v listopadu roku 2010 závěr zjišťovacího řízení, ve kterém stanovil, že spalovna projektovaná na využití 95000 tun komunálního odpadu ročně nemá významný vliv na životní prostředí a nebude tedy v plném rozsahu posuzována dle ZPV<sup>47</sup>. Proti tomu se velmi ostře postavila veřejnost, nicméně vzhledem k popsané nemožnosti přezkumu neexistoval rychlý a účinný způsob zákonnou cestou výsledky zjišťovacího řízení změnit<sup>48</sup>.

Na základě výše uvedeného se domnívám, že ZPV v tomto ohledu nenaplnuje požadavky stanovené v čl. 9 Aarhuské úmluvy. Tento nesoulad by mohl být napraven umožněním bezprostředního přezkumu závěru zjišťovacího řízení.

---

<sup>46</sup> Nemožnost přímého soudního přezkumu viz rozhodnutí NSS ze dne 5.9.2008, č. j. 2 As 68/2007-50.

<sup>47</sup> Viz závěr zjišťovacího řízení ohledně spalovny Chotíkov dostupný na <[http://tomcat.cenia.cz/eia/detail.jsp?view=eia\\_cr&id=PLK1523](http://tomcat.cenia.cz/eia/detail.jsp?view=eia_cr&id=PLK1523)>

<sup>48</sup> Investor záměru (Plzeňská teplárenská a.s.) se nakonec rozhodl, že podstoupí celý proces EIA dobrovolně. Viz <[www.spalovna.info](http://www.spalovna.info)>.



#### 5.4.4 Dokumentace

Další fází procesu EIA je zpracování a předložení dokumentace. Ta obsahuje především identifikaci, charakteristiku a vyhodnocení vlivů záměru na životní prostředí. Pro zpracování a předložení dokumentace příslušnému správnímu úřadu nejsou stanoveny žádné lhůty a vše je tedy v rukách oznamovatele, který nese veškeré náklady se zpracováním spojené.

Samotné zpracování dokumentace zajišťuje oznamovatel prostřednictvím tzv. autorizovaných osob (tj. fyzických osob, které splňují podmínky dle ust. § 19 ZPV a mají osvědčení o odborné způsobilosti).

Zákon stanoví povinnost zpracování dokumentace v písemné a elektronické podobě. Zároveň je dána možnost, aby bylo v odůvodněných případech (jde především o technické a ekonomické důvody) upuštěno od elektronické podoby mapových, obrazových, popřípadě grafických příloh dokumentace. V takovém případě však musí oznamovatel příslušnému správnímu úřadu řádně zdůvodnit, proč neposkytl dokumentaci v elektronické podobě.

Náležitosti dokumentace jsou uvedeny v příloze č. 4 ZPV. V dokumentaci musí být především uvedeny údaje o oznamovateli, záměru, o stavu životního prostředí v dotčeném území, charakteristika a hodnocení vlivů záměru na veřejné zdraví a životní prostředí. Pokud byly předloženy jednotlivé varianty řešení záměru, musí být součástí dokumentace i porovnání těchto variant. Pro zajištění snadnějšího a rychlejšího seznámení se neodborné veřejnosti s obsahem dokumentace patří mezi nezbytné náležitosti dokumentace i všeobecně srozumitelné shrnutí netechnického charakteru.<sup>49</sup>

V případě, že příslušný úřad shledá, že předložená dokumentace obsahuje všechny náležitosti požadované ZPV, zašle ji ve lhůtě 10 pracovních dnů ode dne doručení dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům k vyjádření. Zároveň zajistí zveřejnění informací o dokumentaci a její textové části. Po zveřejnění poskytuje ZPV veřejnosti, dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům 30 denní lhůtu k zaslání písemných vyjádření a připomínek k dokumentaci příslušnému úřadu. Došlá vyjádření a dokumentaci musí příslušný úřad

---

<sup>49</sup> Viz Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 228.

bez zbytečného odkladu zaslat zpracovateli posudku o vlivech záměru na životní prostředí.

Zákon upravuje i situaci, kdy příslušný úřad dojde k závěru, že předložená dokumentace neobsahuje všechny požadované náležitosti. V takovém případě ji může vrátit oznamovateli k dopracování či doplnění.

#### **5.4.5 Posudek, veřejné projednání**

*„Posudek představuje nezávislou expertízu, která se zaměřuje především na posouzení úplnosti a pravdivosti zpracované dokumentace a na posouzení řešení záměru s ohledem na jeho vlivy na životní prostředí.“<sup>50</sup>* Zpracování posudku zajišťuje příslušný úřad na základě smlouvy<sup>51</sup> uzavřené se zpracovatelem posudku. Příslušný úřad uhradí zpracovateli posudku odměnu za zpracování s tím, že tuto částku poté vyúčtuje k úhradě oznamovateli záměru.

Zpracovatelem posudku může být pouze autorizovaná osoba (podmínky udělení autorizace jsou stejné jako u zpracovatele dokumentace v ust. §19 ZPV). Dílčí podklady k ověření údajů o možných vlivech si zpracovatel posudku může nechat zpracovat i jinými odborníky, tuto skutečnost ovšem musí uvést v posudku. S cílem zajistit nezávislost a objektivnost posudku je v ZPV stanoveno, že osoby podílející se na zpracování oznámení nebo dokumentace se nemohou ani dílčím způsobem zúčastnit zpracování posudku.

Podkladem pro zpracování posudku je dokumentace, popřípadě oznámení a všechna podaná vyjádření k nim. V případě, že by zpracovatel posudku potřeboval další dokumenty, údaje a podklady použité při zpracování dokumentace, může zaslat žádost oznamovateli, který je povinen mu je na vlastní náklady poskytnout. Náležitosti posudku jsou uvedeny v příloze č. 5 ZPV. Posudek obsahuje kromě posouzení dokumentace, možných vlivů a navržených opatření ke snížení či vyloučení nepříznivých vlivů i vypořádání obdržených vyjádření k dokumentaci a návrh stanoviska.

---

<sup>50</sup> Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 229.

<sup>51</sup> Obsah smlouvy je stanoven prováděcí vyhláškou MŽP č. 457/2001 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí.

Zpracovateli posudku je na vypracování poskytnuta lhůta ne delší než 60 dnů ode dne, kdy byla dokumentace včetně všech obdržených vyjádření k ní zpracovateli doručena. U složitějších případů může být (a to na základě odůvodněné žádosti podané příslušnému úřadu) lhůta prodloužena o dalších 30 dnů.

Vyhotovený posudek zasílá zpracovatel posudku příslušnému úřadu. Pokud posudek splňuje všechny stanovené náležitosti, příslušný orgán (podobně jako u oznámení a dokumentace) rozešle posudek do 10 pracovních dnů ode dne jeho obdržení oznamovateli, dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům a zajistí v téže lhůtě zveřejnění informací o posudku a textu vlastního posudku. I zde je veřejnosti i dotčeným orgánům poskytnuta zákonná lhůta 30 dnů ode dne zveřejnění k zaslání písemných vyjádření. Zpracovatel posudku je pak povinen vypořádat obdržená písemná vyjádření k posudku společně s vyjádřeními z veřejného projednání (viz níže) a na základě toho případně upravit návrh stanoviska.

V případě, že posudek nesplňuje požadované náležitosti, příslušný úřad jej vrátí zpracovateli posudku k doplnění nebo přepracování. Tento postup je tedy podobný jako u dokumentace.

Zvláštním institutem uvedeným v ust. § 17 ZPV je veřejné projednání posudku nebo dokumentace. Příslušný úřad je povinen nejpozději do 5 dnů po uplynutí lhůty pro vyjádření k posudku iniciovat veřejné projednání posudku nebo dokumentace tehdy, pokud obdržel alespoň jedno odůvodněné nesouhlasné vyjádření k posudku nebo dokumentaci od dotčených správních úřadů, dotčených územních samosprávných celků či veřejnosti. Z uvedeného vyplývá, že veřejné projednání se nemusí konat obligatorně vždy u každého záměru. Tato konstrukce je tedy v souladu s principem hospodárnosti a efektivnosti veřejné správy a zároveň zaručuje možnost veřejnosti vyjádřit se k dokumentaci nebo k posudku.<sup>52</sup>

#### **5.4.6. Stanovisko**

V závěrečné fázi procesu EIA příslušný úřad vydá ve lhůtě 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro vyjádření k posudku na základě dokumentace (případně oznámení), posudku, veškerých vyjádření a závěrů z veřejného projednání souhlasné či nesouhlasné

---

<sup>52</sup> Dvořák, L.: *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. vyd. Praha: ABF - nakladatelství ARCH, 2005, str. 39.

stanovisko k posouzení vlivů provedení záměrů na životní prostředí. Ve lhůtě 7 pracovních dnů od vydání tohoto stanoviska je pak příslušný úřad povinen jej zveřejnit a zaslat oznamovateli, dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům.

Stanovisko slouží jako odborný podklad pro vydání rozhodnutí či opatření v navazujících správních řízeních dle zvláštních předpisů (např. územní či stavební řízení dle stavebního zákona). Pro následná povolovací řízení je stanovisko závazné jen z procesního hlediska. To znamená, že stanovisko sice přímo nezakládá práva a povinnosti, avšak bez jeho vydání nelze rozhodnutí či opatření v navazujícím správním řízení vydat<sup>53</sup>. Správní úřad vydávající navazující správní rozhodnutí (odlišný od úřadu, který vydal stanovisko EIA – např. stavební úřad) je povinen vzít obsah stanoviska vždy v úvahu, nemusí se jím ovšem bez výhrady řídit. Správní úřad tedy není povinen zahrnout konkrétní požadavky ohledně ochrany životního prostředí uvedené ve stanovisku do svého rozhodnutí, pokud v tomto rozhodnutí odůvodní, proč tak neučinil nebo učinil jen částečně. V zájmu efektivity a naplnění smyslu procesu posuzování vlivů je však vhodné, aby podmínky a požadavky vyplývající z tohoto procesu byly v maximální možné míře přebírány do podmínek navazujícího rozhodnutí.

Náležitosti stanoviska jsou obsaženy v příloze č. 6 ZPV. Vedle identifikačních údajů a všech pokladů a vyjádření získaných v průběhu procesu posuzování je nejdůležitější součástí stanoviska vyjádření příslušného úřadu k posuzovanému záměru, a to z hlediska přijatelnosti záměru na životní prostředí s uvedením podmínek pro realizaci záměru. Pokud příslušný úřad označí daný záměr za nepřijatelný, musí uvést důvody nepřijatelnosti ve svém nesouhlasném stanovisku.

Platnost stanoviska je omezena na 5 let ode dne jeho vydání a může být na žádost oznamovatele opakovaně prodloužena o 5 let tehdy, pokud nedošlo k podstatným změnám realizace záměru, podmínek v dotčeném území, k novým znalostem souvisejícím s věcným obsahem dokumentace a vývoji nových technologií využitelných

---

<sup>53</sup> Podobně je tato konstrukce použita u závěru zjišťovacího řízení. Pokud dojde k situaci, kdy na základě výsledku zjišťovacího řízení nepovede proces EIA k vydání stanoviska (tj. tehdy, pokud závěr zjišťovacího řízení stanoví, že určité záměry či změny záměrů nebudou podléhat procesu posuzování), nemůže být bez vyhotovení závěru zjišťovacího řízení vydáno navazující povolení. Případné podmínky a požadavky k ochraně životního prostředí uvedené v závěru zjišťovacího řízení je povinen správní úřad v navazujícím řízení vypořádat stejným způsobem, jako by se jednalo o stanovisko.

v záměru. Tato možnost prodloužení lhůty platnosti stanoviska EIA je užitečná zejména u rozsáhlejších a složitějších záměrů (např. u dálnic), a to s ohledem na situace, kdy od vydání stanoviska EIA do vydání rozhodnutí v navazujících řízeních může uběhnout poměrně dlouhá doba.

Stanovisko je závěrečným vyjádřením příslušného úřadu, které nemá charakter správního rozhodnutí. Jedná se o tzv. jiný správní úkon<sup>54</sup>. ZPV navíc výslovně v ust. §24 odst. 13 uvádí, že se na postup při jeho vydání nevztahují ustanovení SŘ. Co se týče možnosti přezkumu stanoviska, ZPV neobsahuje žádné opravné prostředky a z výše uvedeného vyplývá, že proti němu nelze uplatnit ani opravné prostředky podle SŘ. Přezkum stanoviska je tak možný pouze v rámci přezkumu rozhodnutí, které je vydáno v navazujícím správním řízení. Tato konstrukce přezkoumatelnosti stanoviska (stejná jako u závěru zjišťovacího řízení) ovšem dle mého názoru znamená omezení efektivního a včasného přístupu veřejnosti k právní ochraně v procesu EIA<sup>55</sup>.

### ***5.5 Prováděcí a související právní předpisy***

K ZPV se vztahují dvě prováděcí vyhlášky. První z nich je vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 457/2001 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí. Druhým prováděcím předpisem je pak vyhláška č. 353/2004 Sb., kterou se stanoví bližší podmínky osvědčení o odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví, postup při jejich ověřování a postup při udělování a odnímání osvědčení.

S právní úpravou procesu posuzování vlivů na životní prostředí obsaženou v ZPV souvisí i některé další právní předpisy. Patří mezi ně například zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, který blíže vymezuje posuzování vlivů záměrů na tzv. soustavu Natura 2000. Dále sem lze zařadit zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, který obsahuje speciální ustanovení o procesu EIA ve vztahu k navazujícímu

---

<sup>54</sup> Viz nálezy ÚS ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99 „Posudky, stanoviska či vyjádření vykonavatelů veřejné správy, jejichž účelem je uplatnění hledisek ochrany zájmů, které tyto vykonavatelé reprezentují, nejsou praxí ani teorií považovány za rozhodnutí. Teorie je řadí mezi tzv. jiné správní úkony, které nezakládají, nemění, neruší ani autoritativně nepotvrzují konkrétní právní vztahy.“

<sup>55</sup> K tomu blíže v kapitole Proces EIA a přístup k právní ochraně.

stavebnímu a územnímu řízení dle tohoto předpisu. Posuzování vlivů je též úzce spjato s procesem integrovaného povolování dle zákona č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci a omezování znečišťování, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Rovněž je možné zmínit i zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, zakotvující například povinnost příslušných subjektů zveřejnit dokumenty vyhotovené v průběhu procesu EIA. Zákon č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, umožňuje založení ekologického občanského sdružení (subjektu prosazujícího zájmy ochrany životního prostředí ve správních řízeních podle speciálních předpisů). Na závěr tohoto výčtu lze uvést i specifickou úpravu procesu posuzování vlivů na životní prostředí Antarktidy obsaženou v zákoně č. 276/2003 Sb., o Antarktidě, ve znění pozdějších předpisů.

## 6. Posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice České republiky

Zvláštním typem procesu EIA upraveným v hlavě II ZPV je posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice České republiky (tzv. mezistátní posuzování). Tento institut byl do našeho právního řádu zaveden na základě požadavků evropského práva a Úmluvy o hodnocení vlivů na životní prostředí přesahující státní hranice (Úmluva z Espoo).

Charakteristika procesu mezistátního posuzování je v mnoha ohledech odlišná od procesu EIA dle hlavy I. ZPV. Komunikace mezi dotčenými státy probíhá na ústřední úrovni (zejména diplomatickou cestou). S tím souvisí ustanovení výlučné příslušnosti Ministerstva životního prostředí (a to i v případech, kdy by se jednalo o záměr, který by jinak spadal do příslušnosti orgánu kraje) a jeho spolupráce a konzultace postupů s Ministerstvem zahraničních věcí. Další odlišností, která je dána složitostí většiny mezistátně posuzovaných záměrů a časovou náročností procesu posuzování, je možnost prodloužit lhůty pro podání vyjádření (k oznámení, dokumentaci či posudku) až o 30 dnů, pokud o to požádá dotčený stát. Ostatní lhůty se rovněž prodlužují přiměřeně.

Předmětem mezistátního posuzování jsou záměry, které jsou realizovány na území jednoho státu (stát původu), avšak dotčené území<sup>56</sup> může zasahovat do území jiného státu (dotčený stát). Rovněž se jedná o záměry, které by mohly mít závažný vliv na životní prostředí jiného státu, pokud tento dotčený stát o provedení mezistátního posuzování požádá.

Pokud je Česká republika státem původu, mezistátní posuzování je provedeno na jejím území. Pokud je naopak v postavení dotčeného státu, proces posuzování se uskuteční mimo její území.

Při procesu mezistátního posuzování se postupuje dle obecných ustanovení hlavy I. ZPV s odchylkami stanovenými v hlavě II. či mezinárodních smlouvách, kterými je Česká republika vázána. Mezi ně patří nejen již zmiňovaná Úmluva z Espoo, ale i bilaterální smlouvy mezi jednotlivými státy (zejména sousedními).

---

<sup>56</sup> Dotčeným územím se dle §3 odst. 1 písm. c) ZPV rozumí „území, jehož životní prostředí a obyvatelstvo by mohlo být závažně ovlivněno provedením záměru.“

V praxi se může vyskytnout pochybnost, zda má být použita právní úprava dotčeného státu či státu původu. ZPV obsahuje kolizní ustanovení ve prospěch právních předpisů platných na území státu původu (za předpokladu, že mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví něco jiného).

Fakultativním nástrojem, který je možné uplatnit na žádost státu původu či dotčeného státu v době po realizaci záměru, je tzv. postprojektová analýza. Hlavním cílem této analýzy je kontrola naplňování podmínek stanovených v povolujícím rozhodnutí a rozsahu či intenzity nepříznivých vlivů přesahujících státní hranice. V případě, že výsledky analýzy identifikují tyto nepříznivé vlivy, je stanovena informační povinnost mezi státy. Stát původu a dotčený stát se poté dohodnou na nezbytných opatřeních, které mají vést ke snížení či vyloučení těchto vlivů.

Jako aktuální příklad použití popsaného postupu lze zmínit konzultace se sousedními státy ohledně plánované dostavby dalších dvou bloků jaderné elektrárny v jihočeském Temelíně. Intenzivnější konzultace probíhají zejména s Rakouskem a Německem, které zaujímají vůči jaderné energetice velice skeptický postoj. Z tohoto postoje pak vyplývá i zvýšený zájem tamější veřejnosti o tento záměr, což dokládá několik tisíc zaslaných připomínek z těchto zemí. Příkladem mezistátního posuzování, kdy Česká republika vystupuje v pozici dotčeného státu, je například výstavba větrných elektráren<sup>57</sup> u polského města Bogatynie, které se nachází v těsné blízkosti Libereckého kraje.

---

<sup>57</sup> Výstavba větrných parků se uskutečňuje i na území České republiky. Pokud větrná elektrárna dosahuje parametrů uvedených v příloze č. 1 ZPV, podléhá procesu EIA. V praxi se zkoumá především vliv větrné elektrárny na krajinný ráz, hlukovou situaci a ptactvo.



## 7. Proces EIA a soustava Natura 2000

Předmětem posuzování jsou dle ZPV rovněž stavby, činnosti a technologie, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody a výsledku zjišťovacího řízení mohou významným způsobem ovlivnit území, která jsou součástí tzv. soustavy Natura 2000.

Pod pojmem Natura 2000 se rozumí „*soustava chráněných území, které vytvářejí na svém území podle jednotných principů všechny státy Evropské unie. Cílem této soustavy Natura 2000 je zabezpečit ochranu těch druhů živočichů, rostlin a typů přírodních stanovišť, které jsou z evropského pohledu nejcennější, nejvíce ohrožené, vzácné či omezené jen na určitou oblast.*“<sup>58</sup> Legislativní základ této soustavy na evropské úrovni tvoří směrnice č. 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků a směrnice č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Do českého právního řádu byly výše zmíněné směrnice transponovány zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále ZOPK).

Evropsky významnými lokalitami (*Sites of Community Importance – SCI*) jsou takové lokality, které v rámci oblastí, k nimž náleží, „*významně přispívají k udržení nebo obnově příznivého stavu alespoň jednoho typu evropských stanovišť, nebo alespoň jednoho evropsky významného druhu z hlediska jejich ochrany.*“<sup>59</sup> Pod tento pojem spadají i lokality, které napomáhají k udržení biologické rozmanitosti oblastí, ve které se nacházejí. Vznik evropsky významné lokality je podmíněn zařazením do národního seznamu formou nařízení vlády. Na základě schválení Evropskou komisí se pak tato lokalita může stát součástí evropského seznamu.

Ptačími oblastmi (*Special Protection Areas – SPA*) se rozumí „*území, které je nejvhodnější pro ochranu z hlediska výskytu, stavu a početnosti populací druhů ptáků.*“<sup>60</sup> Jedná se o ty druhy ptáků, jež se nacházejí na území ČR a jsou zároveň vyjmenovány ve směrnici č. 2009/147/ES. Území vymezující ptačí oblasti je stanoveno nařízením vlády.

---

<sup>58</sup> Definice převzata ze stránek Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky věnovaných soustavě Natura 2000 [cit. dne 15. 12. 2011]

dostupné na <<http://www.nature.cz/natura2000-design3/sub-text.php?id=2102&akce=&ssHledat=>>>.

<sup>59</sup> Ustanovení §45a odst. 1 ZOPK.

<sup>60</sup> Ustanovení §45e odst. 1 ZOPK.

V důsledku jedinečnosti a zranitelnosti zmíněných oblastí je speciální úprava této problematiky obsažená v ZOPK v porovnání s obecnou úpravou posuzování vlivů dle ZPV přísnější. Příslušný orgán může například schválit záměr pouze za situace, kdy jsou na základě stanoviska orgánu ochrany přírody vyloučeny negativní vlivy záměru na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.

Předmětem hodnocení jsou jakékoliv záměry, které mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území zahrnutého do soustavy NATURA 2000. Proces hodnocení je zahájen tím, že předkladatel<sup>61</sup> předloží návrh záměru orgánu ochrany přírody<sup>62</sup>. Ve lhůtě 30 dnů od doručení pak tento orgán vydá odůvodněné stanovisko, zda posuzovaný záměr může mít významný vliv na soustavu Natura 2000. Jestliže orgán ochrany přírody nevyloučí svým stanoviskem významný vliv, daný záměr musí být posuzován jak dle ust. §45i ZOPK, tak dle ZPV. V takovém případě má předkladatel povinnost zpracovat varianty řešení za účelem eliminace, popřípadě zmírnění negativního vlivu na evropsky významné lokality a ptačí oblasti. K tomuto typu posouzení jsou oprávněny pouze fyzické osoby, které jsou držiteli speciální autorizace<sup>63</sup>. Tuto autorizaci vydává MŽP.

Pokud proces posuzování prokáže negativní vliv na soustavu Natura 2000 a není k dispozici jiná varianta řešení bez negativního vlivu, je možné schválit jen variantu s nejmenším možným negativním vlivem. Podmínkou tohoto schválení je existence naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a stanovení kompenzačních opatření. Tato opatření mohou mít formu postupů zajišťujících podmínky pro zachování nebo zlepšení záměrem ovlivněných chráněných lokalit či nahrazení těchto lokalit jinými lokalitami v obdobném rozsahu a kvalitě.

Pokud by záměr mohl mít negativní vliv na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo prioritními druhy<sup>64</sup>, lze takový záměr schválit pouze z důvodu týkajícího se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu

---

<sup>61</sup> Předkladatelem je dle ust. §45i odst. 1 ZOPK „ten, kdo zamýšlí uskutečnit záměr uvedený v § 45h odst. 1“ (tedy záměr, který může ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti).

<sup>62</sup> Mezi orgány ochrany přírody příslušné pro hodnocení vlivů záměrů na soustavu Natura 2000 patří správy chráněných krajinných oblastí, správy národních parků nebo krajské úřady.

<sup>63</sup> Tento typ autorizace není totožný s autorizací dle ust. §19 ZPV. Hlavní odlišností je požadavek na specifické znalosti v oblasti ochrany území spadajících do soustavy Natura 2000.

<sup>64</sup> Viz §3 odst. 1 písm. n) ZOPK – jedná se především o stanoviště vyžadující zvláštní ochranu a ohrožené či vzácné druhy.

pro životní prostředí. Kromě toho je možné schválit i jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu, jestliže k tomu vydá Evropská komise souhlasné stanovisko.

## 8. Vztah procesu EIA k navazujícím správním řízením

Proces posuzování vlivů na životní prostředí úzce souvisí s právní úpravou navazujících správních řízení<sup>65</sup>. Vztah navazujícího územního či stavebního řízení k procesu EIA je vymezen speciální úpravou obsaženou v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále stavební zákon). Proces posuzování vlivů na životní prostředí je v našem právním řádu upraven jako samostatná procedura, která předchází povolovacím řízením a není jejich integrální součástí. Stavební zákon však hned v ust. §1 vymezuje od uvedeného východiska částečnou odchylku, která spočívá v možnosti sloučení postupů dle tohoto zákona s postupy posuzování vlivů záměrů na životní prostředí. Tato možnost je výslovně uvedena v ustanoveních o pořizování regulačního plánu a o územním řízení.

### 8.1 Regulační plán

Dle ust. § 61 odst. 1 stavebního zákona „*regulační plán stanoví v řešené ploše podrobné podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí*“. Na základě této definice lze regulační plán zařadit mezi územně plánovací dokumentaci - tedy mezi koncepční nástroj územního plánování. Za podmínek uvedených v zákoně regulační plán nahrazuje v zastavěném území ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí a je závazný pro rozhodování v území. V tomto případě však regulační plán plní funkci realizačního nástroje. Zdánlivý rozpor týkající se povahy regulačního plánu v rámci procesu EIA je řešen v ust. §10i odst. 2 ZPV. Dle tohoto ustanovení se „*regulační plán, který stanoví podmínky pro provedení záměru podle přílohy č. 1 ZPV, posuzuje jako záměr*.“ Zákonodárce se pomocí zařazení regulačního plánu mezi realizační nástroje snažil o určité zjednodušení procesu územního řízení, kdy je namísto jednotlivých

---

<sup>65</sup> Tato kapitola bude zaměřena zejména na územní a stavební řízení dle zákona č. 83/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Lze sem ale zařadit i další řízení - např. řízení o povolení hornické činnosti dle zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

územních rozhodnutí vydáno „*jakési společné rozhodnutí pro více parcel v určené části území obce nebo kraje.*“<sup>66</sup>

Regulační plán je vydáván formou opatření obecné povahy a nejedná se tedy dle ust. § 171 SŘ o správní rozhodnutí ani právní předpis. Dle ust. § 72 stavebního zákona se právní režim jeho pořizování „*spojuje s postupy při posuzování vlivů na životní prostředí dle ZPV v případě, že příslušným orgánem je krajský úřad.*“ Úprava posuzování vlivů regulačního plánu na životní prostředí se pak dělí na dvě části podle toho, zda je regulační plán pořizován z podnětu či na základě žádosti.

V případě, že je regulační plán pořizován na základě podnětu, považuje se za oznamovatele pořizovatel (jedná se zejména o obecní či krajská zastupitelstva). Ten v dohodě s příslušným úřadem zašle oznámení záměru společně s návrhem zadání k vyjádření dotčeným orgánům, přičemž má zároveň povinnost zveřejnit informaci o oznámení záměru. K oznámení záměru může každý pořizovateli regulačního plánu zaslat svá vyjádření. Pořizovatel je pak povinen se všemi obdrženými vyjádřeními neprodleně seznámit příslušný orgán. V další fázi příslušný orgán provede zjišťovací řízení dle ZPV a jeho závěr zašle do 45 dnů ode dne zveřejnění oznámení záměru pořizovateli. Na základě tohoto závěru a případných požadavků musí pořizovatel návrh zadání upravit.

Následuje zpracování dokumentace vlivů záměru na životní prostředí. Pořizovatel tuto dokumentaci předloží příslušnému úřadu, který pak zajistí vypracování posudku prostřednictvím autorizovaného zpracovatele. Na rozdíl od standardního postupu posuzování vlivů dle ZPV však příslušný úřad dokumentaci nezveřejňuje<sup>67</sup>. Zpracovanou dokumentaci společně s oznámením o společném jednání o návrhu regulačního plánu zašle pořizovatel v dohodě s příslušným úřadem rovněž dotčeným orgánům. S jejich vyjádřeními je pořizovatel povinen neprodleně seznámit příslušný úřad.

K vyhotovení posudku je zpracovateli poskytnuta 60 denní lhůta, která běží ode

---

<sup>66</sup> Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, str. 208.

<sup>67</sup> Dokumentace se zveřejňuje až společně s dokumentací. Tato konstrukce představuje výrazný zásah do systému EIA podle ZPV, neboť posudek je v rámci standardního procesu EIA chápán jako odborná oponentura k dokumentaci. To se projevuje mimo jiné v tom, že jeho zpracovatel vypořádává veškerá vyjádření k dokumentaci, popř. oznámení. Viz Dvořák, L.: *Procedurální vazby stavebního zákona a EIA*. Časopis Stavebnictví, č. 4, 2008. Dostupné také na <<http://www.casopisstavebnictvi.cz/clanek.php?detail=690>>.

dne, kdy mu byla doručena dokumentace. Zpracovaný posudek poté zpracovatel předá příslušnému úřadu a pořizovateli regulačního plánu.

U posuzování regulačního plánu pořizovaného na základě žádosti se oznamující subjekt označuje jako žadatel. Ten je povinen k žádosti o vydání regulačního plánu připojit posudek a dokumentaci. V tomto případě se stanovisko příslušného úřadu nepřikládá.

Informaci o posudku a dokumentaci je povinen pořizovatel v průběhu řízení o posuzovaném regulačním plánu zveřejnit v dohodě s příslušným úřadem. K zveřejněnému posudku a dokumentaci může poté každý zaslat svá vyjádření. O zaslaných vyjádřeních musí pořizovatel neprodleně informovat příslušný úřad. Posudek, dokumentaci a obdržená vyjádření je nutné projednat v rámci veřejného projednání, které je možné spojit s veřejným projednáním návrhu regulačního plánu. Účastníkem veřejného projednání musí být i příslušný úřad. Výsledkem celého procesu je vydání stanoviska příslušného úřadu k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, které se stává součástí odůvodnění návrhu regulačního plánu. Příslušný úřad jej zašle pořizovateli nejpozději do 15 dnů ode dne veřejného projednání.

## ***8.2 Územní rozhodnutí***

Územní rozhodnutí se vydává v rámci územního řízení. Jedná se o rozhodnutí stavebního úřadu, kterým se schvaluje navržený záměr. Zároveň se v něm stanovují podmínky pro využití a ochranu území, další přípravu a realizaci tohoto záměru. Pokud je předmětem územního řízení záměr, který lze zařadit mezi posuzované záměry ve smyslu ZPV, je nutné, aby takový záměr byl posouzen v rámci standardního procesu EIA dle ZPV. Stavební zákon ovšem obsahuje odchylnou úpravu pro případy, kdy je příslušným úřadem krajský úřad a zároveň se nezpracovávají varianty řešení záměru z hlediska jeho umístění. V takovém případě se obdobně jako u regulačního plánu postupy dle stavebního zákona a ZPV spojují.

Žadatel musí společně s žádostí o vydání územního rozhodnutí předložit posudek a dokumentaci vlivů. Stavební úřad následně tyto dokumenty s oznámením o zahájení územního řízení zpřístupní a doručí je všem účastníkům řízení i dotčeným orgánům. Každý je pak oprávněn stavebnímu úřadu zaslat vyjádření k posudku a

dokumentaci, přičemž je stanovena povinnost pořizovatele seznámit s vyjádřeními neprodleně příslušný úřad. Z uvedeného vyplývá, že veřejnost a dotčené orgány se dle úpravy ve stavebním zákoně vyjadřují podobně jako u regulačního plánu současně k dokumentaci i k posudku, a tudíž posudek nemůže obsahovat vypořádání vyjádření k dokumentaci, tak jak je to v rámci standardního procesu EIA dle ZPV.

Posudek, dokumentaci a obdržená vyjádření je nutné projednat za účasti příslušného úřadu v rámci veřejného projednání, které je možné spojit s veřejným ústním jednáním. Nejdéle 30 dní ode dne konání veřejného projednání zašle příslušný úřad stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí stavebnímu úřadu, který jej bezodkladně zveřejní<sup>68</sup> a pokračuje dále v územním řízení dle stavebního zákona.

Při splnění podmínek uvedených v ust. § 95 umožňuje stavební zákon vydání územního rozhodnutí v tzv. zjednodušeném územním řízení. Jednou z těchto podmínek je i požadavek, aby se nejednalo o záměr, který by vyžadoval posouzení vlivů na životní prostředí. Obdobně je tento požadavek formulován v případě územního souhlasu dle ust. § 96 stavebního zákona<sup>69</sup>.

### **8.3 Stavební řízení**

Stavební řízení je zvláštní typ správního řízení, ve kterém se dle stavebního zákona rozhoduje o umístění, povolování, změnách či odstranění staveb. S procesem EIA souvisí stavební řízení v těch případech, kdy nebylo vydáno územní rozhodnutí. Především se jedná o situace, kdy jde o změny již realizovaného záměru. Další souvislost s procesem EIA lze nalézt v případech, kdy dojde ke spojení územního a stavebního řízení u těch druhů staveb, kde se vyžaduje stavební povolení. Předpokladem pro využití tohoto postupu je stanovení jednoznačných podmínek v dotčeném území, za což se dle ust. § 78 stavebního zákona považuje zejména schválený územní či regulační plán. Z hlediska procesu EIA to pak znamená, že posuzován bude regulační plán i

---

<sup>68</sup> Subjektem, který zveřejňuje v tomto případě stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, není tedy příslušný úřad (na rozdíl od obecné úpravy obsažené v ZPV).

<sup>69</sup> Územní souhlas k realizaci záměrů uvedených v ust. §96 odst. 2. stavebního zákona je vydáván při splnění zákonných podmínek namísto územního rozhodnutí (tzn. mimo územní řízení).

každý konkrétní záměr realizovaný v dotčeném území<sup>70</sup>.

#### ***8.4 Integrovaná prevence a omezování znečišťování***

S procesem posuzování vlivů na životní prostředí úzce souvisí i proces vydávání integrovaného povolení. Právní základ integrované ochrany životního prostředí na evropské úrovni tvoří Směrnice Rady 2008/1/EC, o integrované prevenci a omezování znečištění. Do českého právního řádu byla tato směrnice transponována zákonem č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečišťování, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále zákon o IPPC<sup>71</sup>).

Hlavním smyslem integrované prevence je ochrana životního prostředí jako celku. Pojmovým znakem integrovaného přístupu k ochraně životního prostředí je sloučení různých správních řízení, které by provozovatel (respektive investor) určitého zařízení<sup>72</sup> musel absolvovat před různými úřady, do jediného řízení. Výsledkem řízení je integrované povolení provozu zařízení, které nahrazuje rozhodnutí, stanoviska, vyjádření a souhlasy vydávané podle zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a v oblasti zemědělství, pokud to tyto předpisy umožňují. V integrovaném rozhodnutí správní úřad stanoví závazné podmínky provozu zařízení s cílem eliminovat či zmírnit negativní vlivy provozu (například nakládání s odpady či emisní limity pro znečišťující látky). Tyto podmínky je třeba stanovit v souladu s principem aplikace nejlepších dostupných technik<sup>73</sup>.

Zákon o IPPC v ust. §4 odst. 1 písm. n) stanoví, že „*součástí žádosti o vydání integrovaného povolení musí být rozhodnutí, stanoviska či vyjádření, která byla vydána*

---

<sup>70</sup> Kolektiv autorů.: *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. str. 222.

<sup>71</sup> IPPC – *Integrated Prevention and Pollution Control*

<sup>72</sup> Jedná se o ta zařízení, která jsou uvedena v příloze č. 1 zákona o IPPC.

<sup>73</sup> Petržílek, P., Tichá, T.: *Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění*. 1. vyd. Praha: ABF, 2003, str. 33: „*Nejlepší dostupné techniky (BAT – best available technology) lze chápat jako techniky/technologie použité v daném místě a čase, které způsobují ve všech fázích životního cyklu (výstavba, provoz a ukončení provozu) nejmenší celkové negativní dopady na životní prostředí v porovnání s jinými použitelnými technikami/technologiemi, přičemž je nutné brát ohled i na ekonomickou výhodnost jejich pořízení a provozu. Referenční dokumenty doporučených BAT (tzv. BREF – Best available techniques reference documents) jsou vydávány Evropskou unií.*“



*podle zvláštních právních předpisů*“, přičemž odkazuje i na ZPV.

Většina zařízení z výčtu obsaženého v příloze č. 1 zákona o IPPC by mohla mít negativní vliv na životní prostředí a podléhá procesu posuzování vlivů na životní prostředí<sup>74</sup>. Vydané stanovisko je tak obligatorním podkladem pro integrované rozhodování. Závěry a požadavky uvedené ve stanovisku by měly být zohledněny v integrovaném povolení. Pokud správní orgán některé požadavky k ochraně životního prostředí nezohlední, musí v integrovaném povolení uvést důvody, proč tak neučinil.

### ***8.5 Integrace procesu EIA do povolovacích řízení***

Česká právní úprava vztahu procesu EIA a navazujících správních řízení vychází z odděleného pojetí. Dle stávající právní úpravy musí nejdříve investor záměru, který podléhá procesu posuzování dle ZPV, získat od příslušného úřadu závěrečné stanovisko EIA. Toto stanovisko pak slouží jako odborný podklad pro rozhodnutí v rámci navazujícího správního řízení (např. územní řízení dle stavebního zákona). Při srovnání mezi českou koncepcí a právními úpravami procesu EIA jiných členských států EU lze konstatovat, že naše pojetí je spíše výjimkou. Například v Německu či Rakousku je proces EIA integrální součástí povolovacího procesu. Z odděleného pojetí vychází slovenská úprava procesu EIA, což je ovšem dáno společným základem vyplývajícím ze zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí a rovněž ze zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>75</sup>

Již od zavedení institutu procesu EIA do českého právního řádu probíhá debata o možné integraci tohoto procesu do povolovacích řízení. V roce 2010 proběhl v ČR tzv. ekoaudit legislativy, na základě kterého došlo k obecnějším návrhům způsobů<sup>76</sup>, jak zjednodušit a zefektivnit povolovací řízení. S ohledem na tyto návrhy připravilo

---

<sup>74</sup> Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 235: „Integraci v rozhodování lze spatřovat rovněž ve skutečnosti, že jsou při integrovaném rozhodování posuzovány veškeré vlivy zařízení na životní prostředí, a to ve vztahu k životnímu prostředí jako celku, včetně vlivů na lidské zdraví.“

<sup>75</sup> Šikula, T.: *Posuzování vlivu na životní prostředí na úrovni projektové EIA: Srovnání Česká republika – Slovenská republika*. Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, č. 4, 2011, str. 5.

<sup>76</sup> Dokument pod názvem *Návrhy na řešení opatření k posílení konkurenceschopnosti a rozvoje podnikání v České republice z pohledu ochrany životního prostředí* dostupný např. na stránkách Hospodářské komory ČR <<http://www.komora.cz>>.

Ministerstvo pro místní rozvoj v součinnosti s MŽP novelu stavebního zákona<sup>77</sup>, která počítá s integrací procesu EIA do územního řízení. Podstata integrace má spočívat v tom, že u zákonem určených záměrů<sup>78</sup> bude současně s územním řízením probíhat i proces EIA. Spojené řízení povede stavební úřad (obecní úřad s rozšířenou působností), avšak jednotlivé procesní postupy má stejně jako doposud vykonávat příslušný úřad. Výstupy z procesu EIA bude příslušný úřad zasílat rovnou stavebnímu úřadu<sup>79</sup>. Současně se spojením obou postupů má dojít k zrušení některých opakujících se úkonů a ke zkrácení lhůt. Další podstatnou změnou dle navrhované novely by měla být povinnost zpracování posudku jen v odůvodněných případech.

Podle mého názoru je integrace procesu EIA do povolovacích řízení (a to nejen dle stavebního zákona) správným krokem. Výhodou integrace je nepochybně nižší administrativní, časová i finanční náročnost. Na druhou stranu se domnívám, že je třeba při legislativním zakotvení brát velký důraz na efektivní možnost účasti veřejnosti na integrovaných procedurách. Původně předložený návrh novely stavebního zákona totiž počítal s razantním omezením práv veřejnosti ve stavebních a dalších řízeních. K přepracování došlo až na základě kritiky odborné i laické veřejnosti.

---

<sup>77</sup> Návrh novely dostupný např. na stránkách občanského sdružení Arnika <<http://arnika.org/aktualni-dokumenty>>. Poslanecká sněmovna by o této novele měla hlasovat v první polovině roku 2012.

<sup>78</sup> Jedná se o záměry dle přílohy I kategorie II ZPV, u kterých proběhlo zjišťovací řízení dle §7 ZPV a příslušným úřadem je krajský úřad.

<sup>79</sup> Za situace, kdy příslušný úřad ve stanovené lhůtě nevydá a nezašle stanovisko, stavební úřad zohlední při svém rozhodování jen dokumentaci a k ní uplatněné připomínky a stanoviska.

## 9. Proces EIA a právo na informace

*„Informovanost relevantních subjektů vystupujících v procesu EIA (dotčených správních úřadů, dotčených územních samosprávních celků i nejširší veřejnosti) je předpokladem jejich aktivního zapojení do celého procesu a v širším smyslu i projevem kontroly veřejné správy ze strany veřejnosti.“*<sup>80</sup> S ohledem na uvedené východisko i požadavky obsažené v řadě mezinárodních smluv a předpisů EU v oblasti ochrany životního prostředí<sup>81</sup> je na problematiku informovanosti kladen velký důraz i v české právní úpravě posuzování vlivů.

Nejdříve je nutné uvést, že právo na informace (jakožto jedno ze základních práv moderní demokratické společnosti) je zakotveno v článku 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále Listina). V odstavci 5 je stanovena povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Právo každého na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů pak uvádí Listina v článku 35 odst. 2. Bližší podmínky realizace práva na informace jsou stanoveny ve zvláštních zákonech.

Z hlediska ochrany životního prostředí je stěžejní zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů<sup>82</sup>. V případech, které tento zákon neřeší, se podpůrně použije obecná úprava obsažená v zákoně č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Přístup k informacím dle těchto zákonů je tak jednou z možností, jak se veřejnost může blíže seznámit s probíhajícím procesem posuzování vlivů.

Další možností je pak postup dle ZPV, který problematiku zveřejňování informací v rámci procesu EIA upravuje v ust. § 16. Dle tohoto ustanovení je příslušný úřad povinen zajistit zveřejnění informací o jednotlivých dokumentech, které se vztahují k procesu (oznámení, dokumentace, posudek a stanovisko) a dalších relevantních

---

<sup>80</sup> Dvořák, L.: *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. vyd. Praha: ABF - nakladatelství ARCH, 2005, str. 83.

<sup>81</sup> Např. již zmiňovaná Aarhuská úmluva či Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí.

<sup>82</sup> Dle ust. § 2 písm. a) tohoto zákona se pod pojmem informace o životním prostředí rozumí „informace v jakékoliv technicky proveditelné podobě, které vypovídají mimo jiné i o vlivech staveb, činností, technologií a výrobků na životní prostředí a veřejné zdraví, či o správních řízeních ve věcech posuzování vlivů na životní prostředí.“

informací (místo a čas konání veřejného projednání, konzultace při mezistátním posuzování atd.). Závěry zjišťovacího řízení a stanoviska se vzhledem k tomu, že se jedná nejdůležitější dokumenty vypracované příslušným úřadem v rámci procesu posuzování, zveřejňují v celém rozsahu. Z kapacitních a technických důvodů se však se závěry zjišťovacího řízení nezveřejňují přílohy, ačkoli jsou normálně jejich součástí. Tyto přílohy jsou pak zveřejňovány za podmínek uvedených v již zmiňovaném zákoně č. 123/1998 Sb.<sup>83</sup>

Dle ZPV zajišťuje příslušný úřad zveřejnění informací trojím způsobem: na internetu, na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků a nejméně ještě jedním v dotčeném území obvyklým způsobem (například v místním tisku či prostřednictvím místní televizní stanice). Zpřístupnění informací na internetu zajišťuje příslušný úřad sám, u zbylých dvou způsobů se tak děje v součinnosti s dotčeným územně samosprávným celkem. Z hlediska určení počátku běhu lhůt k vyjádření k jednotlivým dokumentům je důležité stanovení dne zveřejnění, za který se považuje den, kdy došlo k vyvěšení informace a stanoviska na úřední desce dotčeného kraje, přičemž je zároveň stanovena nejméně 15 denní lhůta, po kterou musí být informace vyvěšeny.

Zpřístupnění informací týkajících se procesu posuzování vlivů na internetu prostřednictvím dálkově přístupných úředních desek<sup>84</sup> či veřejných informačních systému<sup>85</sup> je projevem postupné elektronizace veřejné správy, což považuji za pozitivní krok směrem k snadnější a rychlejší dostupnosti informací o životním prostředí. Tento způsob tedy celkově vede k větší transparentnosti, důvěryhodnosti i efektivnosti celého procesu.

V souvislosti s problematikou zveřejňování informací je rovněž potřeba upozornit na určité omezení. Ze zveřejňovaných informací a stanovisek se musí vypustit údaje, jež podle zvláštních předpisů nelze zveřejňovat (jde např. o osobní údaje dle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve

---

<sup>83</sup> Viz. Dvořák, L.: *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. vyd. Praha: ABF - nakladatelství ARCH, 2005, str. 84.

<sup>84</sup> Dle ust. § 26 odst. 1 SŘ „každý správní orgán zřizuje úřední desku, která musí být nepřetržitě veřejně přístupná. Obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup.“

<sup>85</sup> Informační systém EIA a SEA provozovaný agenturou CENIA (Česká agentura životního prostředí) dostupný na < <http://www.ceu.cz/eia/sea>>.

znění pozdějších předpisů, nebo obchodní tajemství dle obchodního zákoníku (zákon č. 513/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Omezení zveřejňování těchto informací platí i pro veřejné projednání dle ust. § 17 ZPV.

## 10. Proces EIA a účast veřejnosti

Princip účasti veřejnosti je jedním z nejdůležitějších principů, jenž charakterizuje proces EIA. Dokladem je fakt, že je tento princip zmíněn v řadě mezinárodních dokumentů v této oblasti. Například dle preambule Aarhuské úmluvy „*má každý příslušník současné i budoucí generace právo žít v takovém prostředí, které zajišťuje jeho zdraví, osobnostní rozvoj i uplatňování základních lidských práv.*“ Jedním z prostředků k zajištění práva na příznivé životní prostředí je pak dle této úmluvy oprávnění veřejnosti podílet se na rozhodování o otázkách týkajících se životního prostředí.

V souladu s mezinárodními požadavky je v našem právním řádu právo účasti veřejnosti garantováno rovněž u procesu posuzování vlivů dle ZPV. V průběhu tohoto procesu do něj vstupuje několik subjektů, které uplatňují různé (často i protichůdné) zájmy, a proto je třeba hledat optimální úpravu možnosti přístupu veřejnosti v procesu EIA ve správném čase.<sup>86</sup> Hlavním cílem by pak mělo být především dosažení dostatečné informovanosti veřejnosti a vzájemně vyhovujícího konsensu ohledně podmínek, za jakých bude určitý záměr realizován.

### 10.1 Účast veřejnosti v rámci jednotlivých fází procesu EIA

V souvislosti s vymezením okruhu účastníků v rámci jednotlivých fází procesu EIA používá ZPV pojem „každý“. Zúčastnit se tohoto procesu tak může každá fyzická i právnická osoba bez omezení<sup>87</sup>. ZPV zakotvuje několik způsobů účasti veřejnosti, které již byly nastíněny v předchozích kapitolách. Participace veřejnosti se tedy uskutečňuje prostřednictvím:

- a) seznámení se s oznámením záměru, resp. s jeho částmi obsahujícími jeho všeobecně srozumitelné shrnutí;
- b) písemného vyjádření k oznámení (podaného u příslušného úřadu ve lhůtě 20 dnů ode dne zveřejnění informace o oznámení);

---

<sup>86</sup> Viz Jančářová, I.: *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2002, str. 92.

<sup>87</sup> V porovnání s úpravou obsaženou v Aarhuské úmluvě, ve které se vychází z pojmu dotčená veřejnost, je veřejnost účastníci se jednotlivých fází procesu posuzování dle ZPV chápána v širším smyslu.

- c) zveřejnění závěrů zjišťovacího řízení;
- d) zveřejnění dokumentace;
- e) vyjádření k dokumentaci (podaného u příslušného úřadu ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění informace o dokumentaci);
- f) zveřejnění posudku;
- g) písemné vyjádření k posudku (podaného ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění posudku);
- h) veřejného projednání posudku (uskuteční se pouze v případě, pokud příslušný úřad obdržel nesouhlasné vyjádření k dokumentaci či posudku);
- ch) zveřejnění stanoviska;
- i) neformálních setkání, dotazníků či jiným způsoby, které nejsou stanoveny zákonem.<sup>88</sup>

Na základě tohoto výčtu lze konstatovat, že veřejnost má v rámci procesu EIA možnost vyjádřit se ke všem vypracovaným dokumentům s výjimkou stanoviska. Uplatnění připomínek k stanovisku je možné až v navazujícím řízení. Myslím si, že by bylo vhodné stanovit u rozsáhlejších a složitějších záměrů lhůty delší, neboť seznámení se s dokumenty týkajícími se takových záměrů bývá často pro laickou veřejnost obtížné a časově náročné.

## ***10.2 Účast veřejnosti v navazujících správních řízeních***

Okruh subjektů, které se mohou po proběhnutí procesu posuzování vlivů dále zúčastnit i navazujících správních řízení, je oproti vymezení účasti veřejnosti v rámci jednotlivých fází procesu upraven restriktivněji. Dle ust. §23 odst. 9 ZPV může být účastníkem navazujících řízení podle zvláštních předpisů „*místně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je hájení veřejných zájmů dle zvláštních předpisů*“ (především v oblasti ochrany životního prostředí a veřejného zdraví). Účastníkem se rovněž může stát obec dotčená záměrem.

---

<sup>88</sup> Jančářová, I.: *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2002, str. 109.

Zmíněné subjekty se ovšem nestávají účastníky navazujících řízení bez dalšího, ale musí splnit tři kumulativní podmínky. Mezi ně patří povinnost ve stanovené lhůtě podat písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku. Tato vyjádření pak musí příslušný úřad zcela či zčásti zahrnout do svého stanoviska. Poslední podmínka pak spočívá v tom, že správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nesmí rozhodnout, že veřejné zájmy hájené občanským sdružením nejsou v tomto řízení dotčeny. Z uvedeného vyplývá, že z navazujících řízení (např. dle stavebního zákona) jsou vyloučeny dotčené fyzické osoby<sup>89</sup>, což ovšem vylučuje tyto osoby z možnosti využít práva zaručená Aarhuskou úmluvou.

---

<sup>89</sup> Jedinými účastníky jsou v rámci územního a stavebního řízení dle stavebního zákona fyzické osoby, jejichž vlastnické či jiné věcné právo k sousedním nemovitostem může být přímo dotčeno.



## 11. Proces EIA a přístup k právní ochraně

Při vymezení způsobů přístupu k právní ochraně v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí je třeba vycházet ze specifického charakteru výstupů procesu EIA (stanoviska a závěru zjišťovacího řízení). Jak již bylo zmíněno v předchozích kapitolách, oba dokumenty nemají povahu správního rozhodnutí ani závazného stanoviska ve smyslu SŘ<sup>90</sup>. Z tohoto důvodu není možné domáhat se jejich nápravy za použití řádných či mimořádných opravných prostředků dle SŘ.

Nicméně vydání stanoviska (resp. závěru zjišťovacího řízení) je správním aktem a projevem činnosti veřejné správy, a proto je třeba i v tomto případě postupovat v souladu se základními zásadami uvedenými ve SŘ<sup>91</sup>. Jelikož se tedy jedná o správní akt, který není správním rozhodnutím ve smyslu ust. §67 odst. 1 SŘ, vztahuje se na stanovisko dle ust. §158 odst. 1 SŘ část čtvrtá SŘ (tato část upravuje vyjádření, osvědčení a sdělení). Ze znění ust. §156 SŘ pak vyplývá, že pokud je stanovisko v rozporu s právními předpisy, mělo by být zrušeno postupem dle tohoto ustanovení<sup>92</sup>. S ohledem na výše uvedená fakta tak může každý podat podnět dle ust. §42 SŘ ke zrušení nezákonného stanoviska příslušnému úřadu, který toto stanovisko vydal. Podnět dle ust. §42 SŘ však není návrhem směřujícím k zahájení správního řízení. Správní orgán tak vždy bude posuzovat, zda existují důvody k zahájení k postupu dle ust. §156 SŘ. Na zrušení stanoviska navíc podatel nemá právní nárok.

Přístup k právní ochraně ve formě soudního přezkumu výstupů procesu posuzování vlivů je důležitým předpokladem transparentnosti a efektivnosti celého procesu. Požadavek soudního přezkumu je vedle čl. 9 Aarhuské úmluvy zdůrazněn i v čl. 10a Směrnice EIA, ve kterém se výslovně ukládá členským státům zajistit dotčené

---

<sup>90</sup> Dle ustanovení §67 odst. 1 SŘ „rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.“

<sup>91</sup> Dvořák, L.: *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. vyd. Praha: ABF - nakladatelství ARCH, 2005, str. 41.

<sup>92</sup> Krajčiková, J.: *Stanovisko EIA, účast na procesu jeho přijímání*. [cit. dne 18. 12. 2011]. Dostupné na <<http://www.eps.cz/cz2139527pp/pravni-poradna/>>: „Přestože se na samotné řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve smyslu jeho ustanovení § 23 odst. 13 nevztahuje správní řád, v tomto případě už nejde o aplikaci správního řádu na řízení podle tohoto zákona. Jde o jeho aplikaci na nezákonný výsledek tohoto řízení.“

veřejnosti možnost přezkumu jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti z hlediska jejich hmotné i procesní zákonnosti u soudu nebo jiného nezávislého a nestranného orgánu.

Dle dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu není možný přímý přezkum stanoviska<sup>93</sup> ani závěru zjišťovacího řízení<sup>94</sup> na základě správní žaloby. ZPV umožňuje žalovat až navazující rozhodnutí, ve kterém je stanovisko zohledněno<sup>95</sup>. Právní úprava poskytuje dva způsoby, jak se určené subjekty mohou domoci soudního přezkumu navazujícího rozhodnutí. První způsob se týká subjektů vymezených v ust. §23 odst. 9 ZPV<sup>96</sup>, které se stávají účastníky navazujícího řízení při splnění stanovených podmínek<sup>97</sup>. Tyto subjekty pak mohou podat správní žalobu dle ust. § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále SŘS). Druhá možnost byla zakotvena novelou ZPV č. 439/2009 Sb., která rozšířila ust. § 23 ZPV o odst. 10. Uvedeným subjektům je dle nově vloženého odstavce umožněno podat žalobu z důvodu porušení ZPV a domáhat se tak zrušení navazujícího rozhodnutí postupem dle SŘS. Výčet oprávněných subjektů je stejný jako v §23 odst. 9, ale nevyžaduje se již splnění podmínek dle §23 odst. 9 písm. b) a c)<sup>98</sup>. ZPV v tomto případě tedy nepožaduje po případných žalobcích, aby byli účastníky navazujícího řízení. Odkladný účinek u žalob podaných dle odst. 10 je však vyloučen. S ohledem na výše uvedené způsoby si

---

<sup>93</sup> Viz rozhodnutí NSS ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006 – 59: „(...) představuje předmětné stanovisko jen odborný podklad pro vydání následných rozhodnutí, která jsou přezkoumatelná v rámci správního soudnictví. Primárním smyslem správního soudnictví je ochrana subjektivně veřejných práv a přezkum úkonů správních úřadů je proto dán teprve tehdy, pokud takovými úkony může dojít k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob. Právě proto, že pojednávávané stanovisko ještě samo o sobě takovýto zásah představovat nemůže, nejedná se o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví.“

<sup>94</sup> Nemožnost přímého soudního přezkumu viz rozhodnutí NSS ze dne 5.9.2008, č. j. 2 As 68/2007-50.

<sup>95</sup> Viz rozhodnutí NSS ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006 – 55: „V souladu se zněním směrnice je Nejvyšší správní soud toho názoru, že předpisy práva Společenství nevyžadují samostatný soudní přezkum rozhodnutí, aktů a nečinnosti (např. i předmětného stanoviska žalovaného), ale postačuje jejich přezkoumání v pozdější fázi (tj. v rámci přezkumu konečného rozhodnutí), pokud jsou zároveň splněny podmínky spravedlnosti, nestrannosti, včasnosti a finanční dostupnosti takového přezkumu.“

<sup>96</sup> Mezi tyto subjekty patří občanská sdružení a obecně prospěšné společnosti, jejichž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů, nebo obce dotčené záměrem.

<sup>97</sup> Viz ustanovení §23 odst.9 ZPV „a) dotčená veřejnost podala ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k oznámení nebo posudku, b) příslušný úřad ve svém stanovisku uvedl, že toto vyjádření zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul, c) správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny.“

<sup>98</sup> Tyto podmínky jsou v praxi spíše formální záležitostí a jsou většinou splněny. Viz Sobotka, M., Humlíčková, P.: *Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. České právo životního prostředí*, ročník X, 1/2010, str. 97.

mohou oprávněné subjekty zvolit, zda budou postupovat dle §23 odst. 9, nebo využijí k podání správní žaloby postup dle §23 odst. 10. Efektivnějším postupem je bezesporu ten první, neboť zde není vyloučen odkladný účinek žalob<sup>99</sup>. Navíc mají zúčastněné subjekty možnost podávat v rámci navazujícího řízení své připomínky a rovněž lze proti výslednému rozhodnutí uplatnit opravné prostředky dle SŘ. Vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem je pak dle ust. §68 písm. a) SŘS nutnou podmínkou přípustnosti žaloby.

Přístup k právní ochraně v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí dle českého právního řádu vychází z odděleného pojetí procesu EIA a navazujících správních řízení. Tato konstrukce ve spojitosti s úpravou účastenství dle SŘ a dalších předpisů a podmínkami tzv. aktivní legitimace dle SŘS způsobuje problémy při provedení požadavků obsažených ve Směrnici EIA i Aarhuské úmluvě.<sup>100</sup> Evropská komise v odůvodněném stanovisku z června roku 2007 upozornila na nekompatibilitu české právní úpravy s čl. 10a odst. 1, 2 a 3 směrnice EIA. EK vytýkala České republice zejména nedostatečné zajištění přístupu k právní ochraně všem subjektům dle uvedeného článku, které se zúčastnili procesu EIA. Okruh účastníků procesu EIA se totiž neshodoval s okruhem účastníků navazujících povolujících řízení, a proto neměli všechny subjekty možnost uplatňovat opravné prostředky dle SŘ či podat žalobu proti rozhodnutí o povolení záměru.<sup>101</sup> Jelikož nedošlo ve lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku k požadovaným legislativním změnám, EK podala žalobu k Soudnímu dvoru Evropské unie. Ten dal EK za pravdu a ve svém rozsudku<sup>102</sup> konstatoval porušení povinností vyplývajících ze Směrnice EIA. Čeští zákonodárci se snažili dosavadní stav změnit přijetím novely č. 439/2009 Sb. a vložení odstavce 10 do ust. §23 ZPV. Nová úprava však definitivní nápravu vytýkaných nedostatků nepřinesla. EK po přijetí již zmiňované novely opět zkoumala, zda česká právní úprava již naplňuje požadavky

---

<sup>99</sup> NSS již několikrát přiznal odkladný účinek v těchto případech. Viz např. rozhodnutí NSS ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 – 67: „K tomu však zdejší soud dodává, že právě na základě čl. 9 odst. 4 Úmluvy musí být stěžovateli z řad dotčené veřejnosti, tedy i stěžovateli, vyhověno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby).“

<sup>100</sup> Tichá, T., Dvořák, L.: *Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí*, Ekologie a právo, č. 1, 2007, str. 4.

<sup>101</sup> Viz důvodová zpráva k zákonu č. 439/2009 Sb. ze dne 26. 8. 2008.

<sup>102</sup> Viz rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. 6. 2010 ve věci C-378/09.

plynoucí ze Směrnice EIA a dospěla opět k názoru, že tomu tak stále není<sup>103</sup>. Podstatou kritiky stávající úpravy je nemožnost využití postupu dle ust. §23 odst. 10 ZPV ve vztahu k záměrům, u nichž proces EIA započal před nabytím účinnosti zákona č. 439/2009 Sb. (tedy před 11. prosincem 2009)<sup>104</sup>. V prosinci roku 2011 došlo již v rámci prvního čtení v Poslanecké sněmovně ČR ke schválení další novely ZPV, která má zmíněný nedostatek napravit. Nově je v ZPV stanoveno, že žalobu dle odstavce 10 lze podat i v případě procesů EIA zahájených před 11. prosincem 2009.

Na základě zhodnocení zákonného vymezení dotčené veřejnosti a možnosti přístupu dotčené veřejnosti k právní ochraně v oblasti procesu posuzování vlivů nejsem toho názoru, že by česká právní úprava byla plně v souladu s požadavky uvedenými jak ve Směrnici EIA, tak v Aarhuské úmluvě. Přijatý zákon č. 439/2009 Sb. ani v prosinci schválená novela ve své podstatě nepřináší oproti původnímu stavu žádný posun, neboť okruh účastníků, kteří se mohou zúčastnit navazujících řízení a mají aktivní legitimaci k podání žaloby, zůstal v podstatě stejný<sup>105</sup>. Soudního přezkumu se nadále mohou domáhat pouze právnické osoby, které splňují zákonné podmínky. Fyzickým osobám účastnícím se aktivně na procesu posuzování není právo účasti na povolenacích řízeních (a v návaznosti na to i právo přístupu k soudní ochraně) vůbec přiznáno. Zhoršení postavení dotčené veřejnosti přineslo i výše popsané vyloučení odkladného účinku žaloby dle ust. §23 odst. 10 ZPV.

---

<sup>103</sup> Proti České republice bylo na základě dopisu EK ze dne 24. listopadu 2010 zahájeno tzv. sankční řízení o porušení Smlouvy o fungování Evropské unie. Viz důvodová zpráva ze dne 24. 11. 2011 k aktuální novele ZPV, která prošla v prosinci 2011 Poslaneckou sněmovnou ČR. Dostupná také na <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/posuzovani\\_vlivu\\_na\\_zivotni\\_prostredi\\_zakon/\\$FILE/OL-ZAKON-20111201.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/posuzovani_vlivu_na_zivotni_prostredi_zakon/$FILE/OL-ZAKON-20111201.pdf)>

<sup>104</sup> MŽP se snažilo tento názor vyvrátit výkladem, dle kterého má ust. 23 odst. 10 povahu čistě procesního ustanovení, z čehož vyplývá tedy okamžitá použitelnost po nabytí účinnosti předpisu, který toto ustanovení zakotvuje. EK však s tímto názorem ovšem nesouhlasí. Viz tamtéž.

<sup>105</sup> Viz Sobotka, M., Humlíčková, P. *Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*. České právo životního prostředí, ročník X, 1/2010, str. 97.

## **Závěr**

Hospodářský rozvoj ve 20. století znamenal zvyšující se nároky na životní prostředí. Ekologické zatížení dosáhlo takové úrovně, že významným způsobem zasahovalo do kvality lidského života. Za účelem odvrácení tohoto nepříznivého stavu bylo vytvořeno několik účinných nástrojů k ochraně životního prostředí, mezi které se zařadil i institut posuzování vlivů na životní prostředí. Ten lze nepochybně označit jako jeden z nejdůležitějších horizontálních nástrojů v oblasti ochrany životního prostředí. Jeho hlavním cílem je komplexní zkoumání a vyhodnocování případných vlivů lidské činnosti na životní prostředí za účasti veřejnosti - a to ještě v době před realizací této činnosti. Výsledky tohoto zhodnocení pak mají sloužit ke zvolení takového řešení, které je k životnímu prostředí co nejšetrnější. Tento preventivní přístup je tak jedním z podstatných předpokladů pro naplnění principu trvale udržitelného rozvoje.

Východiskem pro rozbor platné české úpravy posuzování vlivů na životní prostředí jsou požadavky stanovené v řadě mezinárodních dokumentů a evropské legislativě. V úvodní části diplomové práce jsem se proto zabýval nejdůležitějšími mnohostrannými úmluvami v této oblasti, ke kterým Česká republika přistoupila. Úmluva Evropské hospodářské komise OSN o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících státní hranice (Espoo konvence) z roku 1991 znamenala velký posun kupředu, neboť rozšířila rozsah posuzování i na vlivy přesahující hranice států. Zároveň u tohoto typu posuzování stanovila podmínky pro poskytování informací mezi dotčenými státy a pro účast veřejnosti. Dále jsem se podrobněji soustředil na Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (Aarhuská úmluva). Tato významná úmluva zakotvila tři okruhy (tzv. pilíře), které se promítly jak do ZPV, tak do řady dalších zákonů. Mezi tyto okruhy patří oprávnění veřejnosti na informace o životním prostředí, na účast na environmentálním rozhodování a na zajištění právní ochrany v záležitostech životního prostředí. V souvislosti s tím je velice důležité vymezení subjektů, na které se zmíněná oprávnění vztahují (tedy pojmu veřejnost a pojmu dotčená veřejnost, který je užší).

Vedle mezinárodních dokumentů jsem se věnoval také rozboru evropské legislativy v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí. Z důvodu roztržitosti jednotlivých národních úprav i reakce na výše zmíněné úmluvy vznikla potřeba harmonizovat rozdílné postupy, což vyústilo k přijetí směrnice Rady Evropských společenství 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Směrnice EIA). Hlavním přínosem Směrnice EIA (ve znění pozdějších novelizací) bylo stanovení minimálních požadavků na proces posuzování vlivů záměrů a zvýšení transparentnosti prostřednictvím zapojení účasti veřejnosti. Zmínil jsem se rovněž o některých nedostatcích uvedených v hodnotící zprávě Evropské komise k provádění Směrnice EIA, které vyplývají i z poskytnutí větší svobody členských států při aplikaci požadavků této směrnice. Mezi ně patří zejména problémy ohledně způsobu aplikace prahových hodnot a kritérií výběru posuzovaných záměrů a rozdělení velkých záměrů na menší části tak, aby nepodléhaly procesu posuzování. Problémy s nedostatečnou transpozicí požadavků Směrnice EIA se objevují i v oblasti účasti veřejnosti. V nejbližší době se tak dá očekávat novelizace některých ustanovení Směrnice EIA, která se jistě bude snažit o užší harmonizaci ve sporných oblastech.

Politické, hospodářské i sociální změny po roce 1989 znamenaly rovněž počátek rozvoje práva životního prostředí v České republice. Při tvorbě prvních zákonů na ochranu životního prostředí se uvažovalo o celkovém pojetí zákonné úpravy v tomto odvětví. Jedním z návrhů bylo vytvoření uceleného kodexu, který by zahrnoval část obecnou, část věnující se ochraně jednotlivých složek životního prostředí a část upravující horizontální nástroje ochrany (tedy i proces EIA). Nakonec bylo zvoleno řešení ve formě samostatných zákonných úprav, nicméně diskuze o jednotném kodexu práva životního prostředí probíhá dodnes. Výhodou navrženého kodexu by jistě byla přehlednost a lepší provázanost jednotlivých institutů. Zároveň by došlo i ke sjednocení pojmového aparátu. To vše by vedlo k lepší vymahatelnosti práva v oblasti ochrany životního prostředí. Ačkoli by tento kodex znamenal významný přínos, chybí dle mého názoru k jeho přijetí především politická vůle.

Institut posuzování vlivu na životní prostředí byl v našem právním řádu zakotven v roce 1992. První úprava ovšem obsahovala řadu nedostatků, proto byl přijat

zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Po vstupu České republiky do EU i na základě mezinárodních požadavků byl tento zákon několikrát novelizován.

Při rozboru jednotlivých fází procesu EIA dle ZPV jsem upozornil na některá sporná ustanovení, které by mohla být v budoucnu upravena. Problémem se jeví zejména otázka přezkumu výstupů z procesu EIA. Stanoviska a závěry zjišťovacího řízení totiž nemají povahu správního rozhodnutí. Na postup při jejich vydání se nepoužijí ustanovení SŘ. Tato konstrukce znamená, že proti stanovisku ani závěru zjišťovacího řízení nelze využít opravných prostředků obsažených v SŘ. Tyto výstupy lze napadnout až v rámci navazujícího správního řízení, což několikrát judikoval i Nejvyšší správní soud. Další spornou oblastí je závaznost stanoviska. V rámci navazujícího řízení je stanovisko závazné pouze z procesního hlediska, což znamená, že bez jeho vydání nelze povolovací rozhodnutí vydat. Správní orgán rozhodující v tomto řízení není však povinen zahrnout požadavky uvedené ve stanovisku do svého rozhodnutí, pokud svůj postup náležitě odůvodní. V praxi tak může docházet k situacím, kdy bude správními orgány povolen záměr, který získal negativní stanovisko. Tato konstrukce silně oslabuje hlavní smysl procesu EIA (omezení vlivů na životní prostředí v maximální možné míře či jejich úplné vyloučení).

Domnívám se, že uvedené problémy by vyřešilo podřízení procesu EIA režimu SŘ a upravení závěru zjišťovacího řízení i stanoviska jako správního rozhodnutí. Tímto krokem by byl umožněn přezkum prostřednictvím opravných prostředků dle SŘ. To by sice znamenalo časové prodloužení procesu EIA, na druhou stranu by však byl vytvářen určitý tlak na oznamovatele, aby důsledněji spolupracoval v rámci jednotlivých fází procesu posuzování jak se správními úřady, tak s veřejností. Současně s tím by bylo vhodné stanovit povinnost získání kladného stanoviska EIA k tomu, aby mohl být navrhovaný záměr realizován. Vedle navrženého řešení by se de lege ferenda dalo uvažovat i o integrovaném závazném stanovisku pro oblast životního prostředí, které by bylo vydáváno jedním správním orgánem a které by zahrnovalo i stanovisko EIA. Vzhledem ke zdrženlivému postoji politické reprezentace k rozšiřování práv ve prospěch ochrany životního prostředí si ale myslím, že toto řešení není v současné době realizovatelné.

Proces EIA je v našem právním řádu zakotven jako samostatná procedura, na kterou navazuje povolovací řízení. Tato konstrukce je sice dle evropské legislativy přípustná, ve srovnání s ostatními členskými státy se však jedná spíše o výjimečné pojetí. Vzhledem k české úpravě participace veřejnosti v navazujících řízeních a aktivní legitimace k podání správní žaloby způsobuje však uvedená konstrukce potíže při provedení mezinárodních a evropských požadavků. V rámci jednotlivých fází procesu EIA je sice přiznáno právo účastenství každému, avšak u navazujících řízení je okruh účastníků uvedený v ust. §23 odst. 9 ZPV omezen jen na obce dotčené záměrem, občanská sdružení a obecně prospěšné společnosti působící v oblasti ochrany životního prostředí. Navíc jsou stanoveny tři kumulativní podmínky, které jsou závislé jednak na aktivitě zmíněných subjektů, jednak na uvážení příslušného úřadu (což teoreticky umožňuje jistou libovůli úřadu). Část dotčené veřejnosti (zejména fyzické osoby) ve smyslu Aarhuské úmluvy a Směrnice EIA je tedy z účastenství na navazujících řízeních úplně vyloučena.

Na problematiku účastenství v povolovacích řízeních pak navazuje otázka přístupu veřejnosti k soudní ochraně. Původní úprava ZPV umožňovala podat správní žalobu proti povolujícímu rozhodnutí, ve kterém je zohledněno stanovisko, jen subjektům účastnícím se navazujícího řízení vymezeným v ust. §23 odst. 9 ZPV při splnění již zmíněných podmínek. Evropská komise v minulosti několikrát upozornila na nedostatečnou transpozici Směrnice EIA, kdy se v české právní úpravě neshodoval okruh účastníků procesu EIA s okruhem účastníků povolovacích řízení, v důsledku čehož neměla část dotčené veřejnosti přístup k soudní ochraně. Liknavost zákonodárců vedla až k vydání odsuzujícího rozsudku Soudního dvora EU v roce 2009. Snaha o nápravu se projevila v podobě přijetí novely č. 439/2009 Sb., prostřednictvím které byla doplněna možnost vymezených subjektů (shodných jako v ust. §23 odst. 9 ZPV- již jen za podmínky, že se aktivně zúčastnili procesu EIA) podat správní žalobu proti povolujícímu rozhodnutí, aniž by zároveň museli být účastníky navazujícího řízení. Odkladný účinek žaloby byl však vyloučen. V reakci na dopis Evropské komise pak došlo v prosinci roku 2011 k urychlenému schválení zatím poslední novely ZPV, která umožňuje aplikovat výše uvedený postup i v případě procesů EIA zahájených před dnem nabytí účinnosti zákon č.439/2009 Sb.



Domnívám se, že právní úprava účastenství veřejnosti na navazujících řízeních a přístupu k soudní ochraně ani po přijetí zmíněných novelizací nenaplnuje požadavky stanovené Aarhuskou úmluvou a Směrnicí EIA. Tento nesoulad způsobuje zákonné pojetí této problematiky v podmínkách odděleného procesu EIA a rozhodovacích řízení. Z toho vyplývá i rozdílná úprava účastenství v rámci jednotlivých procedur.

Dle mého názoru by nápravu přinesla plná integrace procesu EIA do povolovacích řízení dle zvláštních předpisů a sjednocení podmínek participace. Při této konstrukci by spojené řízení bylo vedeno jediným správním orgánem, přičemž dílčí procesní záležitosti (včetně posuzování vlivů) by byly svěřeny jiným odborným orgánům. Aby česká úprava naplňovala požadavky stanovené Aarhuskou úmluvou a Směrnicí EIA, účastenství ve spojeném řízení by mělo být přiznáno celé dotčené veřejnosti (včetně fyzických osob, které by mohly být rozhodováním dotčeny, resp. mají na rozhodování zájem) bez dalších omezujících podmínek. Všem aktivně účastnícím se subjektům by pak měl být umožněn přístup k soudnímu přezkumu. S celou touto problematikou souvisí i rozumné nastavení lhůt pro jednotlivé fáze procesu posuzování tak, aby na jedné straně nedocházelo k zbytečným průtahům a na druhé straně byl veřejnosti poskytnut dostatečný čas na přípravu svých připomínek. U rozsáhlejších a složitějších záměrů by tyto lhůty měly být delší.

Hlavní výhodou by tedy byla jednodušší a přehlednější úprava účastenství veřejnosti a možnost zapojení širšího okruhu veřejnosti, než je tomu dnes. Dalším pozitivním jevem by byla menší finanční a administrativní náročnost. Na druhou stranu by rozšířením okruhu účastníků nepochybně došlo k časovému prodloužení procesu posuzování.

I přes všechny zmíněné nedostatky je proces posuzování vlivů na životní prostředí zásadním nástrojem ochrany přírodního prostředí v českém právním řádu, který poskytuje laické i odborné veřejnosti možnost zapojit se do rozhodování o podobě svého bezprostředního okolí. Narůstající počet účastníků z řad veřejnosti dokládá, že lidem není lhostejné, v jakém prostředí žijí.

## Abstrakt

Hlavním cílem této diplomové práce je analyzovat institut posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), který je jedním z nejdůležitějších horizontálních nástrojů v oblasti ochrany životního prostředí. Proces EIA lze charakterizovat jako postup pro identifikaci a zhodnocení možných významných vlivů projektu na životní prostředí. Informace a výstupy získané na základě tohoto procesu jsou zohledněny rozhodovacím orgánem ještě před vydáním rozhodnutí. Proces EIA byl poprvé zakotven v USA prostřednictvím zákona o národní politice v oblasti životního prostředí (NEPA) v roce 1969. Poté byl proces EIA zaveden i v jiných ekonomicky rozvinutých zemích.

Úvodní část této diplomové práce se soustředí na dvě významné mnohostranné úmluvy v oblasti životního prostředí - Úmluvu o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících státní hranice (Espoo konvence) a Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva). Poté je rozebrána evropská legislativa upravující proces EIA (především směrnice Rady 85/337/EHS – tzv. Směrnice EIA).

Následující část analyzuje českou právní úpravu v oblasti posuzování vlivů, která je obsažena v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Pozornost je věnována historickému vývoji, jednotlivým fázím procesu EIA, posuzování vlivů přesahujících hranice států a procesu posuzování projektů ve vztahu k soustavě NATURA 2000.

Závěrečná část této diplomové práce se zabývá vztahem procesu EIA a navazujících povolovacích řízení. Zvláštní pozornost je v rámci této problematiky věnována formám účasti veřejnosti a možnosti přístupu k právní ochraně - a to z toho důvodu, že česká právní úprava je v rozporu s požadavky obsaženými v Aarhuské úmluvě i Směrnici EIA. Hlavní problém spočívá v tom, že část dotčené veřejnosti je zbavena možnosti účastnit se navazujícího řízení (které je od procesu EIA odděleno). S tím souvisí i následná nemožnost přístupu k právní ochraně. Česká právní úprava by tedy měla být novelizována tak, aby došlo k nápravě výše zmíněných nedostatků a k řádné transpozici Směrnice EIA. V této diplomové práci jsou některé možné změny rozebrány.

## **Abstract**

The main goal of this thesis is to analyze the Environmental Impact Assessment (EIA), which is one of the most important horizontal tools for environmental protection. The EIA process can be described as the procedure of identification and assessment of potential significant effects of a project on the environment. The information and outputs provided by the assessment process are considered by decision makers before a decision is made. The EIA process was first mentioned in the US in the National Environmental Policy Act (NEPA) 1969. Then the EIA process was adopted in other economically developed countries.

The beginning of this thesis is focused on two significant multilateral environmental agreements - The Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (the Espoo Convention) and The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (the Aarhus Convention). Then the EU legislation related to the EIA process is described (especially Council Directive 85/337/EEC – the EIA Directive).

The following part analyzes the Czech legal regulation of the EIA process that is included in Act No. 100/2001 Coll. Attention is turned to historical development, particular phases of the EIA process, the transboundary impact assessment and the assessment of projects in relation to NATURA 2000.

The last part of this thesis is concentrated on the relation between the EIA process and the follow-up decision-making process. Because of incompatibility of the Czech legislation with the requirements of the Aarhus Convention and the EIA Directive special attention is given to the forms of public participation and the option of access to judicial review. The main problem is that some members of public concerned are deprived the right to participate in decision-making process (which is separated from the process EIA). Related to this fact they haven't access to judicial protection. In order to solve the above mentioned problems and to achieve correct transposition of the EIA Directive the Czech legislation should be changed. This thesis contains analysis of some possible changes.

## Seznam zkratek

ČR	- Česká republika
EK	- Evropská komise
LZPS	- Listina základní práv a svobod
MŽP	- Ministerstvo životního prostředí ČR
NATURA 2000	- soustava chráněných území evropského významu
Směrnice EIA	- směrnice Rady Evropských společenství 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění pozdějších novelizací
SŘ	- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SŘS	- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
ZOPK	- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
ZPV	- zákon 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů
ZŽP	- zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

## Anglické zkratky

BAT	– Best Available Techniques
EIA	– Environmental Impact Assessment
IPPC	– Integrated Prevention and Pollution Control
NEPA	– National Environmental Policy Act
SEA	– Strategic Environmental Assessment
SCI	– Sites os Community Importance
SPA	– Special Protection Areas

## Použitá literatura

### MONOGRAFIE:

Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, 629 s. ISBN 978-807-4003-387.

Dvořák, L.: *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. vyd. Praha: ABF - nakladatelství ARCH, 2005, 187 s. ISBN 80-869-0501-2.

Jančářová, I.: *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2002, 153 s. ISBN 80-210-2947-1.

Kolektiv autorů.: *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 411 s. ISBN 978-80-210-5362-5.

Krämer, L.: *E.C. environmental law*. 4. ed. London: Sweet, 2000, 329 s. ISBN 04-215-9020-3.

PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., DUDOVÁ, J., JANČÁŘOVÁ, I., TKÁČIKOVÁ, J.: *Právo životního prostředí: I. díl*. 2. přepracované vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, 323 s. ISBN 978-80-210-4926-0.

Petržilek, P., Guth, J., Týcová, G.: *Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. vyd. Praha: ARCH, 2002, 149 s. ISBN 80-86165-42-6.

Petržilek, P., Tichá, T.: *Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění*. 1. vyd. Praha: ABF, 2003, 349 s. ISBN 80-861-6568-X.

### ODBORNÉ ČLÁNKY A JINÉ PRAMENY:

Dvořák, L.: *Procedurální vazby stavebního zákona a EIA*. Časopis Stavebnictví, č. 4, 2008.

Dvořák, L.: *Proces posuzování vlivů na životní prostředí – oznámení a zjišťovací řízení*, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, č. 4, 2010.

Humlíčková, P.: *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy v České republice za rok 2009*, Zelený kruh, 2010.

Kružíková, E., Petržilek, P.: *Kodex životního prostředí – zdroj polemik i nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem*, Ministerstvo životního prostředí, 2005.

Lepeška, P.: *K integraci posuzování vlivu na životní prostředí v rámci územního řízení*. Stavební právo Bulletin, č. 4, 2008.

Sobotka, M., Humlíčková, P.: *Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*. České právo životního prostředí, ročník X, 1/2010.

Šikula, T.: *Posuzování vlivu na životní prostředí na úrovni projektové EIA: Srovnání Česká republika – Slovenská republika*. Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, č. 4, 2011.

Tichá, T., Dvořák, L.: *Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí*, Ekologie a právo, č. 1, 2007.

Záruba, L.: *Připravovaná „velká“ novela stavebního zákona*. Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, č. 3, 2011.

ZPRÁVA KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ o uplatňování a účinnosti směrnice EIA (směrnice 85/337/EHS ve znění směrnic 97/11/ES a 2003/35/ES) KOM(2009) 378 v konečném znění, ze dne 23. 7. 2009.

Zpravodaj EIA – IPPC – SEA

## INTERNETOVÉ ZDROJE:

<a href="http://www.arnika.org">www.arnika.org</a>	- Ekologické sdružení Arnika
<a href="http://www.cenia.cz">www.cenia.cz</a>	- Česká informační agentura životního prostředí
<a href="http://www.epa.gov">www.epa.gov</a>	- United States Environmental Protection Agency
<a href="http://www.eps.cz">www.eps.cz</a>	- Ekologický právní servis
<a href="http://www.eur-lex.europa.eu">www.eur-lex.europa.eu</a>	- Přístup k právu Evropské unie
<a href="http://www.kodexzp.cz">www.kodexzp.cz</a>	- Stránky o projektu „Kodex životního prostředí“
<a href="http://www.komora.cz">www.komora.cz</a>	- Hospodářská komora ČR
<a href="http://www.mmr.cz">www.mmr.cz</a>	- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
<a href="http://www.mzp.cz">www.mzp.cz</a>	- Ministerstvo životního prostředí ČR
<a href="http://www.nature.cz">www.nature.cz</a>	- Agentura ochrany přírody a krajiny ČR
<a href="http://www.nssoud.cz">www.nssoud.cz</a>	- Nejvyšší správní soud ČR
<a href="http://www.psp.cz">www.psp.cz</a>	- Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR
<a href="http://www.spalovna.info">www.spalovna.info</a>	- Projekt spalovna Chotíkov

[www.ucastverejnosti.cz](http://www.ucastverejnosti.cz)

[www.unescap.org/drpad/vc/](http://www.unescap.org/drpad/vc/)

[www.zelenykruh.cz](http://www.zelenykruh.cz)

- Oficiální stránka Aarhuské úmluvy v ČR
- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
- Občanské sdružení Zelený kruh sdružující různé ekologické organizace

## **JUDIKATURA:**

nález ÚS ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99

rozhodnutí NSS ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006 – 59

rozhodnutí NSS ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 – 67

rozhodnutí NSS ze dne 5.9.2008, č. j. 2 As 68/2007 - 50

rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. 6. 2010 ve věci C-378/09

## **KLÍČOVÁ SLOVA:**

posuzování vlivů na životní prostředí – Environmental Impact Assessment

účast veřejnosti – public participation

ochrana životního prostředí – environmental protection

## Příloha č. 1 :

**Tab. D4.3 Počet ukončených procesů EIA podle zákona č. 100/2001 Sb., v platném znění, 2005–2009**  
*The number of completed EIA processes pursuant to Act No. 100/2001 Coll., as amended, 2005–2009*

Rok Year	MŽP Ministry of the Environment of the Czech Republic			Krajské úřady Regional Authorities		
	Ukončeno zjišťovacím řízením <i>Terminated by a fact-finding procedure</i>	Ukončeno vydáním stanoviska <i>Terminated by the issuing of a statement</i>	Ukončeno z jiných důvodů <i>Terminated for other reasons</i>	Ukončeno zjišťovacím řízením <i>Terminated by a fact-finding procedure</i>	Ukončeno vydáním stanoviska <i>Terminated by the issuing of a statement</i>	Ukončeno z jiných důvodů <i>Terminated for other reasons</i>
2005	55	62	5	666	50	59
2006	56	50	6	1 273	56	83
2007	82	43	25	2 761	62	196
2008	91	54	13	1 192	85	135
2009	68	52	10	899	89	110

zdroj: statistická ročenka životního prostředí 2010  
dostupná na [www.cenia.cz](http://www.cenia.cz)



Chtěl bych poděkovat vedoucímu mé diplomové práce JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D.  
za vstřícný přístup při konzultacích a cenné rady.